



Octobre 2023

LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA CONSTRUCTION DE SYSTÈMES ALIMENTAIRES FONDÉS SUR LES DROITS HUMAINS

Expériences et perspectives du Brésil, de Colombie, d'Argentine, du Kenya, d'Ouganda, de Zambie, d'Indonésie, du Népal, d'Inde et de Palestine (Bande de Gaza)



FIAN
INTERNATIONAL

AUTEURES:

Laura Michéle and Emily Mattheisen

REMERCIEMENTS:

Nous remercions tout particulièrement les membres du Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, autres organisations partenaires et des sections nationales de FIAN dont les connaissances et expériences ont contribué fondamentalement à l'étude. Les auteurs souhaitent également remercier Glory Lueong, Teresa Maisano, Sofía Monsalve, Yifang Slot-Tang, Sabine Papst et Martin Wolpold-Bosien (FIAN International) et Ingrid Jacobsen (Bread for the World) pour leur soutien dans la révision de l'étude.

TRADUCTION EN FRANÇAIS:

Audrey Mouysset

MISE EN PAGE:

Ewelina Ulita

PHOTOGRAPHIES:

Front page Quang Nguyen, p. 4 Erik Scheel, p. 11 Kyle Glenn, p. 17 Systema Solar, p. 19 Edu Ponces, p. 23 Volker Meyer, p. 29 Annie Spratt, p. 33 Rod Long, p. 38 @ITforChange

PUBLIÉ PAR:

FIAN
INTERNATIONAL

AVEC LE SOUTIEN DE:

Bread for the World

Les points de vue et les opinions exprimés dans cette publication relèvent de la seule responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux des évaluateurs ou des bailleurs de fonds.

OCTOBRE 2023

TABLE DES MATIÈRES

0. PRÉFACE	4
1. INTRODUCTION	6
2. LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES PROCESSUS INTERNATIONAUX D'ÉLABORATION DES POLITIQUES	11
2.1 Les réseaux de collectivités locales	11
2.2 Les mécanismes internationaux de collectivités locales	13
2.3 Human rights and local governments	14
3. LES COMPÉTENCES ET LES ACTIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LA TRANSFORMATION DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES	16
3.1 Colombie	16
3.2 Brésil	18
3.3 Argentine	21
3.4 Népal	23
3.5 Inde	24
3.6 Indonésie	27
3.7 Kenya	28
3.8 Ouganda	29
3.9 Zambie	30
3.10 Bande de Gaza (Palestine)	31
4. ANALYSE ET DISCUSSION	33
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	38
ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES ET DES AUTRES PERSONNES AYANT DIRECTEMENT CONTRIBUÉ AU PROJET	43



0. PRÉFACE

La présente recherche exploratoire entend favoriser et élargir les conversations entre les organisations de la société civile, les mouvements sociaux, les collectivités locales et leurs réseaux autour de la transformation des systèmes alimentaires locaux, ainsi que les activités de plaidoyer et d'organisation qui s'y rapportent. Un tel dialogue permet de mieux saisir ce que peuvent faire et ce que font déjà les collectivités locales dans différents contextes à travers le monde pour promouvoir les systèmes alimentaires fondés sur les droits humains et le droit à l'alimentation.

L'étude se base sur une compilation d'expériences et de réflexions émanant des membres du [Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition](#) et organisations partenaires des sections nationales de FIAN International et des travaux de FIAN International. Elle présente leurs perspectives et leurs analyses de la situation dans les pays respectifs. Cette étude n'entend pas brosser un tableau exhaustif de chaque situation, mais plutôt fournir des instantanés et des aperçus de la manière dont la gouvernance au niveau local peut servir la lutte pour des systèmes alimentaires fondés sur les droits humains et le droit à l'alimentation et à la nutrition.

En gardant à l'esprit les frontières géographiques (villes, régions), les contextes politiques et les réalités vécues de la manière dont fonctionnent les systèmes alimentaires, la compréhension de la notion de « *local* » doit rester fluide. Par conséquent, dans ce rapport, le terme « local » recouvre un large éventail de définitions et de réalités mondiales différentes. Il désigne ici les villages, les villes et les municipalités, par exemple, ainsi que les États (dans les systèmes fédéraux), les régions et les provinces. Cette définition plus large du terme « local » vise également à mieux prendre en compte les réalités rurales et à faire contrepoids aux préjugés urbains souvent inhérents aux discussions sur les systèmes alimentaires locaux dans les contextes internationaux.

CE RAPPORT EXPLORE LES QUESTIONS CLÉS SUIVANTES :

- Quelles sont les compétences dont disposent les autorités locales en matière de promotion de systèmes alimentaires sains, durables et équitables ?
- Quels sont les exemples de cas et de domaines dans lesquels les autorités locales ont pris des mesures pour transformer les systèmes alimentaires ? Quels sont les obstacles existants ?
- Quels sont les cadres et les espaces institutionnels permettant au public de prendre part à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques au niveau local ? Comment ces organes peuvent-ils défier ou défient-ils les structures de pouvoir dominantes et l'influence des entreprises ?
- Comment les autorités locales, dans différents contextes, peuvent-elles être renforcées et jouer un rôle dans la lutte pour des systèmes alimentaires fondés sur les droits humains ?

Le rapport conclue sur quelques réflexions et recommandations clés relatives à la manière dont l'action des collectivités locales pour transformer les systèmes alimentaires et mettre en œuvre le droit à l'alimentation et à la nutrition peut être améliorée et soutenue.

Afin de recueillir des informations pour cette recherche, deux consultations ouvertes en ligne¹ ont été organisées avec des services d'interprétation disponibles en anglais, en espagnol et en français. Des entretiens personnalisés et approfondis ont été menés avec des activistes du Brésil, d'Argentine, de Colombie, d'Ouganda, de Zambie, du Kenya, d'Indonésie, du Népal et d'Inde ; ces entretiens ont été complétés par des recherches secondaires menées par des OSC et des sources universitaires.²

Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes interrogées pour leur participation à cette étude et pour avoir partagé ouvertement leurs connaissances, leurs points de vue et leurs propositions. En outre, nous aimerions remercier toutes les personnes ayant participé aux consultations en ligne, car leurs contributions ont été essentielles à la poursuite de la conceptualisation et de l'élaboration de cette recherche. Nous voudrions aussi remercier nos collègues de FIAN International et de Pain pour le Monde qui ont contribué à l'élaboration et à la révision de ce document.

La liste complète des personnes interrogées et des autres personnes ayant contribué directement au projet figure à l'annexe 1.

¹ Les consultations en ligne ont eu lieu les 22 et 23 juin 2023. Au total, 18 personnes, représentant ou étant affiliées à des membres du Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, y ont participé.

² Les entretiens ont eu lieu entre le 22 août et le 21 novembre 2023.

1. INTRODUCTION

Un système alimentaire englobe les divers processus et acteurs impliqués dans la production, la distribution, l'échange, la préparation, la consommation et l'élimination des denrées alimentaires, ainsi que les résultats sociaux, environnementaux et économiques générés par ces processus.³ Ces dernières années, le concept de système alimentaire a pris une ampleur importante dans les discussions politiques internationales ; or, sa formulation peut avoir un impact considérable sur l'orientation de ces discussions.⁴ Ainsi, du fait que ce terme est souvent biaisé, certaines organisations de la société civile rejettent le concept dans son ensemble et préfèrent parler de « processus alimentaires » ou utiliser d'autres termes similaires.

La manière dont les systèmes alimentaires sont organisés – de la graine à l'assiette – a un impact fondamental sur la réalisation des droits humains : sur le droit à l'alimentation et à la nutrition en particulier, mais aussi sur les droits à la santé, à un environnement sain, à la terre, au travail, au logement, à l'eau, ainsi que sur de nombreux autres droits.

De nombreuses violations des droits humains sont aujourd'hui le résultat d'un système alimentaire industriel ou « d'entreprise » hautement dysfonctionnel et destructeur.⁵ L'expression « *système alimentaire piloté par les entreprises* » fait référence au système alimentaire dominant, basé sur un modèle de production agroindustriel et des chaînes de valeur de plus en plus mondialisées, servant les intérêts d'un petit nombre de grandes entreprises, d'élites financières et de puissants pays. Ce système repose sur l'extraction des ressources naturelles et l'exploitation des êtres humains et des autres créatures vivantes, dans le but de générer des bénéfices exponentiels pour une poignée de personnes.⁶

La vaste crise environnementale et climatique à laquelle notre monde est aujourd'hui confronté, qui met en péril les fondements mêmes de la vie sur notre planète et provoque la faim, les déplacements et les conflits, n'est que l'une des conséquences dévastatrices du système alimentaire piloté par les entreprises. Reposant en grande partie sur les intrants à base de combustibles fossiles, l'élevage à grande échelle et les chaînes d'approvisionnement mondiales, ce système génère jusqu'à 37 % des émissions de gaz à effet de serre, et joue un rôle prépondérant dans la pollution de l'eau, de l'air et du sol.⁷ Il contribue aussi largement à la perte de biodiversité et de diversité des apports alimentaires, ainsi qu'à la perte des connaissances et des pratiques culinaires développées au fil des générations par les communautés paysannes et autochtones, et en particulier par les femmes. Sur les plus de 6 000 espèces végétales cultivées pour l'alimentation au niveau mondial, neuf espèces représentent à elles seules les deux tiers de la production végétale mondiale.⁸ De nombreuses variétés locales deviennent de plus en plus rares ou sont en voie de disparition.

3 IPES Food, 2015. [The new science of sustainable food systems – Overcoming barriers to food systems barriers.](#)

4 Pour une analyse critique du concept de systèmes alimentaires et de son utilisation dans la sphère des Nations Unies, voir : Recine, Suárez et Gonsalves, « Émergence du discours sur les “systèmes alimentaires” et des solutions d'entreprise à la faim et la malnutrition », [l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition](#), 2021.

5 Pour en savoir plus quant aux impacts du système alimentaire industriel sur les droits humains, voir le rapport publié par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'environnement, David R. Boyd, le 19 juillet 2021. [Alimentation saine et durable : réduire les effets environnementaux des systèmes alimentaires sur les droits humains](#) ; le Rapport d'activité du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Michael Fakhri, sur les [systèmes alimentaires](#), 27 juillet 2021, et divers rapports publiés par IPES Food et ETC Group.

6 FIAN International, 2021. [La mainmise des entreprises sur les systèmes alimentaires.](#)

7 David Boyd, 2021. [Alimentation saine et durable : réduire les effets environnementaux des systèmes alimentaires sur les droits humains.](#) Voir aussi ETC Group, 2017. [Who will feed us? The industrial food chain vs the peasant food web.](#)

8 Il s'agit de la canne à sucre, du maïs, du riz, du blé, des pommes de terre, du soja, du fruit du palmier à huile, de la betterave sucrière et du manioc. FAO, 2019. [The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture.](#)

Dans le même temps, le surpoids et l'obésité, ainsi que les pathologies chroniques associées, sont devenus des problèmes de santé publique majeurs et constituent l'une des principales causes de décès prématuré. Les niveaux d'obésité chez l'adulte ont triplé par rapport aux niveaux des années 70, tandis que près d'un enfant ou adolescent sur cinq est aujourd'hui en surpoids ou souffre d'obésité.⁹ Dans le même temps, la faim et la malnutrition continuent d'augmenter, avec environ 2,3 milliards de personnes en situation d'insécurité alimentaire.¹⁰

Ironiquement, ce sont souvent les mêmes personnes qui nous nourrissent tout en prenant soin de notre planète¹¹ qui souffrent le plus de la faim et de la malnutrition.¹² Les communautés de paysannes et de pêcheur·ses, les femmes, les peuples autochtones, les jeunes et les travailleur·ses du système alimentaire sont déplacé·es de leurs terres et territoires, dépossédé·es des biens communs et des connaissances collectives, et privé·es de leur dignité. Ces personnes sont traitées comme des rouages remplaçables dans la machinerie du système alimentaire piloté par les entreprises.

Ces injustices ne sont pas restées sans réponse. Partout dans le monde, les populations tentent de reprendre le contrôle de leurs terres et de leurs ressources naturelles, de la nourriture qu'elles et leurs enfants consomment et des processus de production et d'échange des aliments. Elles construisent et préservent des systèmes alimentaires ancrés dans les cultures, les ressources et les savoirs locaux et fondés sur la solidarité et le respect des êtres humains, des animaux et de la nature. Elles appellent à une refonte fondamentale du système alimentaire piloté par les entreprises et de son modèle de production, en faveur de systèmes alimentaires ancrés dans les droits humains et la souveraineté alimentaire¹³. Dans ce contexte, l'agroécologie a émergé comme une vision commune puissante, une pratique, une science et un mouvement porteur de changement.¹⁴

UNE VISION COLLECTIVE POUR DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES FONDÉS SUR LES DROITS HUMAINS

Dans le cadre des négociations des Directives internationales sur les systèmes alimentaires et la nutrition, qui se sont tenues au [Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations Unies \(CSA\)](#), les organisations de la société civile et les mouvements sociaux organisés de manière indépendante à travers le [Mécanisme de la société civile et des peuples autochtones \(MSCPA\)](#) ont développé leur propre vision collective en faveur d'une transformation du système alimentaire basée sur les droits humains pour servir d'orientation lors du processus de convergence des politiques et au-delà. La [Vision du MSCPA sur les systèmes alimentaires et la nutrition](#) est un document évolutif s'appuyant sur les expériences et les luttes des secteurs du MSCPA, qui incluent les petit·es producteur·rices d'aliments, les peuples autochtones, les femmes, les travailleur·ses du système alimentaire et les consommateur·rices. Elle s'appuie sur cinq piliers interconnectés :

⁹ Chiffres de 2016. Voir la rubrique « [Obésité et surpoids](#) » du site Internet de l'OMS (dernière mise à jour : juin 2021).

¹⁰ FAO, 2022. [L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2022](#).

¹¹ ETC Group, 2017. [Who will feed us? The industrial food chain vs the peasant food web](#).

¹² David Boyd, 2021.

¹³ Pour en savoir plus, voir : Nyéléni, le [Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition](#) ou la [Vision du MSCPA sur les systèmes alimentaires et la nutrition](#).

¹⁴ Pour en savoir plus, voir Nyéléni, 2015. [Déclaration du forum international pour l'agroécologie](#). Voir aussi CIDSE, [Les principes de l'agroécologie](#).



1) Une gouvernance centrée sur les personnes et basée sur les droits humains. Les personnes souffrant de la faim et de la malnutrition, et non les entreprises, doivent être placées au centre de la prise de décisions publiques. Les politiques publiques doivent être clairement ancrées dans les droits humains et des cadres de reddition de comptes doivent être établis.



2) Protection et régénération de la nature. Une planète saine est la base de systèmes alimentaires et de personnes en bonne santé. Les États devraient promouvoir les utilisations régénératrices des ressources naturelles et les méthodes de production correspondantes. Ils doivent garantir les droits des petit-es producteur-rices d'aliments et des peuples autochtones, y compris le droit à la terre.



3) Santé, nutrition et bien-être. Les États devraient garantir l'accès à des régimes alimentaires sains et diversifiés, basés sur des aliments réels, et les encourager, tout en limitant la consommation d'aliments ultra-transformés. Ils devraient renoncer aux solutions médicales pour lutter contre la malnutrition.



4) Modes de production, emploi et échange. Les États doivent éliminer progressivement les modes de production et d'échange nuisibles qui engendrent la destruction de l'environnement et de la biodiversité. Ils devraient promouvoir les marchés territoriaux et garantir des moyens d'existence décents aux travailleur-ses à travers le système alimentaire.



5) Culture, relations sociales et savoir. Les États devraient protéger et encourager les savoirs collectifs traditionnels, les innovations et les pratiques des peuples autochtones, des petit-es producteur-rices et des communautés. Ils doivent s'attaquer aux inégalités, à la discrimination et à la violence, et reconnaître et redistribuer le travail de soins.

Bien que l'appel à la transformation du système alimentaire se fasse de plus en plus entendre et que les responsables de l'élaboration des politiques publiques ne puissent plus l'ignorer, il subsiste un obstacle majeur à la transformation significative du système alimentaire mondial piloté par les entreprises et à l'adoption des mesures politiques et juridiques qui s'imposent. Il s'agit de la forte influence des grandes entreprises de l'agroalimentaire – ainsi que des sociétés financières et de technologie numérique et du capital philanthropique – sur les espaces et les processus d'élaboration des politiques nationales et internationales en matière d'alimentation, d'agriculture et de nutrition.¹⁵

¹⁵ S'agissant des stratégies employées par l'industrie des produits alimentaires et des boissons ultra-transformés, voir, par exemple, GHAI, 2021. [Behind the Labels: Big Food's war on healthy food policies.](#)

La mainmise des entreprises sur les espaces d'élaboration de politiques publiques s'est radicalement étendue au cours des dernières décennies. La participation directe des entreprises et de leurs associations et groupes de façade en tant que « parties prenantes » clés dans les discussions sur les politiques publiques est de plus en plus acceptée, normalisée et institutionnalisée.¹⁶

Le **Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires** (UNFSS), qui s'est tenu à New York en septembre 2021, a consolidé cette trajectoire et institutionnalisé davantage le modèle de gouvernance multipartite dans le domaine des systèmes alimentaires.¹⁷ Ce modèle ignore les déséquilibres de pouvoir existants et ne fait aucune distinction entre les titulaires de droits et les entreprises détenant des intérêts économiques privés dans l'alimentation et la nutrition.¹⁸ Ce système privilégie en fin de compte les solutions axées sur les entreprises, le marché et les bénéficiaires, ainsi que l'expansion du système alimentaire industriel, tout en exacerbant l'exclusion des groupes touchés par la faim et la malnutrition, en négligeant leurs expériences et leurs solutions.¹⁹ Face à la prolifération de cette dynamique, les espaces politiques internationaux plus participatifs tels que le **Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations Unies (CSA)**, la principale plate-forme intergouvernementale et internationale ouverte traitant des questions de sécurité alimentaire et de nutrition, voient leur capacité à développer des réponses politiques coordonnées au niveau mondial affaiblies²⁰, du fait qu'ils deviennent de plus en plus fermés à tout engagement significatif de la société civile et des mouvements sociaux.²¹

Une situation similaire peut être observée au niveau national. Dans de nombreux pays, les entreprises bénéficient d'un accès privilégié aux débats sur les politiques publiques et les lois et aux responsables de l'élaboration des politiques et des lois, tandis que la société civile d'intérêt public et les mouvements sociaux, qui représentent directement les personnes les plus touchées par la faim et la malnutrition, sont exclus ou consultés à titre symbolique, comme une voix parmi d'autres. Dans les pays où il existe des espaces de participation à l'élaboration des politiques publiques liées au système alimentaire, ces espaces sont de plus en plus infiltrés par les entreprises et leurs groupes de façade, ou dominés par de grandes ONG internationales dont l'agenda est favorable aux entreprises.²² En outre, la montée des régimes autoritaires et répressifs dans de nombreux pays a restreint les droits démocratiques fondamentaux et fermé davantage les espaces de participation et de dialogue politiques.²³ Dans un tel contexte, la promotion d'un changement significatif vers des systèmes alimentaires fondés sur les droits humains nécessite des quantités exorbitantes de temps et de ressources, rendant la tâche extrêmement difficile, voire impossible.

¹⁶ Plusieurs ressources sont disponibles à ce sujet sur les sites du [Global Policy Forum](#) et de [TNI](#). Concernant la nutrition en particulier, voir aussi [FIAN](#), [IBFAN](#), [SID](#), 2020. [Quand le soleil projette une ombre. Les risques pour les droits de l'homme des partenariats multipartites : le cas de l'Initiative pour le renforcement de la nutrition \(SUN\)](#), Chapitre 3. Sur la FAO plus spécifiquement, voir [Corporate Accountability](#) et [FIAN International](#). [Mainmise des entreprises sur la FAO : l'influence grandissante de l'industrie sur la gouvernance alimentaire mondiale](#).

¹⁷ Voir, par exemple, [Canfield, Anderson, et McMichael](#), 2021. [UN Food Systems Summit 2021: Dismantling Democracy and Resetting Corporate Control of Food Systems](#), extrait de [Frontiers in Sustainable Food Systems](#), 5:661552. Voir aussi [Groupe de liaison de la réponse autonome des peuples au Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires, 2023](#). [La domination des entreprises sur la gouvernance alimentaire mondiale : le piège du multipartariat. Quels sont les risques en 2023 ?](#)

¹⁸ *Op. cit.*, note 16.

¹⁹ Le Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires a été fortement critiqué par une large alliance composée de mouvements sociaux, d'organisations de la société civile, d'experts en droits humains et d'universitaires, en raison de l'emprise exercée par les intérêts des entreprises sur le Sommet et des solutions proposées par ce dernier. Voir, par exemple, les communications réalisées par le [MSCPA](#), le document d'orientation publié par [IPES Food](#) et un courrier rédigé par [Michael Fakhri](#).

²⁰ [MSCPA 2022. A Committee on World Food Security \(CFS\) coordinated policy response to the global food crisis](#).

²¹ [Mise à jour du MSCPA](#) sur la reprise de la 50e session du CSA.

²² On peut citer à titre d'exemple les espaces établis ou imposés par des initiatives multipartites internationales telles que [l'Initiative pour le renforcement de la nutrition \(SUN\)](#) ou la [Coalition internationale pour l'accès à la terre \(ILC\)](#). Pour en savoir plus, voir [FIAN International](#), [SID](#) et [IBFAN](#), 2019. [Quand le soleil projette une ombre. Les risques pour les droits de l'homme des partenariats multipartites : le cas de l'Initiative pour le renforcement de la nutrition \(SUN\)](#).

²³ Le régime de [Bolsonaro](#) et la fermeture du [Conseil national pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle \(CONSEA\)](#) ainsi que d'autres organes de participation publique en sont des exemples marquants. D'autres exemples peuvent être trouvés dans les éditions 2022 et 2021 du [Rapport sur l'état du droit à l'alimentation et à la nutrition](#) publié par le [Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition](#).

C'est dans ce contexte national et international de plus en plus restreint que la sphère locale gagne en importance en tant qu'espace de plaidoyer et de changement politique tangible. Les collectivités territoriales représentent la structure étatique, et ont donc les mêmes obligations de protéger, respecter et concrétiser les droits humains que les collectivités nationales. Compte tenu de leur proximité avec les réalités des personnes, les collectivités locales se trouvent dans une position potentiellement décisive pour combler le vide que les gouvernements centraux laissent souvent dans leur tentative de réaliser les droits humains.

Étant donné que les personnes responsables de l'élaboration des politiques au niveau local sont proches de la vie et des luttes des communautés, elles ont la capacité de faire des interventions significatives, adaptées à l'échelon territorial, et ont un grand potentiel pour construire des systèmes alimentaires fondés sur les droits humains. Dans de nombreux endroits, les collectivités territoriales sont de plus en plus conscientes de la nécessité d'adopter des politiques et des mesures réglementaires pour protéger l'environnement et la santé de leurs populations. Cette évolution des mentalités est porteuse d'espoir.

Les collectivités locales s'organisent également de plus en plus au niveau international et participent aux débats politiques internationaux sur les systèmes alimentaires. Face au rétrécissement des espaces de participation au niveau national, il est essentiel de développer une perspective éclairée et de comprendre le rôle et les attentes des acteurs des gouvernements locaux en ce qui concerne le respect des obligations en matière de droits humains et d'autres engagements internationaux.

Dans le même temps, nous devons garder à l'esprit que la sphère locale n'existe pas de manière isolée, et qu'elle est affectée par des cadres nationaux et internationaux, tout en étant soumise à une dynamique de pouvoir qui lui est propre.



2. LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES PROCESSUS INTERNATIONAUX D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Au cours des dernières années, les collectivités locales ont renforcé leurs engagements dans le cadre des accords internationaux en matière d'alimentation, d'agriculture et de climat. Alors que la pandémie de COVID-19 et la guerre en cours en Ukraine ont fait éclater au grand jour les faiblesses du système alimentaire industriel mondial, les systèmes alimentaires locaux et les autorités locales sont de plus en plus souvent associés aux discussions sur les solutions à apporter. Ils ont commencé à assumer des rôles plus importants dans les espaces politiques internationaux, y compris ceux liés aux Objectifs de développement durable (ODD) et au CSA, et ont constitué une cible privilégiée des organisateurs de l'UNFSS. Les collectivités locales et régionales ont organisé leurs propres réseaux et espaces internationaux et développé de solides plateformes de plaidoyer et d'action à différents niveaux. Des agences des Nations Unies telles que le HCDH, la FAO et ONU-Habitat ont également apporté un soutien technique.

2.1 LES RÉSEAUX DE COLLECTIVITÉS LOCALES

Il existe de nombreux réseaux et organisations de collectivités locales au niveau mondial. Nous examinerons dans la section suivante trois de ces entités qui participent activement aux discussions sur les politiques relatives aux systèmes alimentaires et qui manifestent une certaine ouverture vis-à-vis des discussions sur les droits humains et l'équité : l'[Organisation mondiale des Cités et Gouvernements Locaux Unis \(CGLU\)](#), [Gouvernements locaux pour le développement durable \(ICLEI\)](#) et le [Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan](#).

L'Organisation mondiale des Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)

Le réseau de CGLU est organisé comme une structure décentralisée composée de sept sections régionales, une section métropolitaine et une section pour les collectivités locales. Son secrétariat mondial est basé à Barcelone. Les membres proviennent à la fois de zones urbaines et rurales, ce qui

confère à l'organisation une diversité d'approches. En tant que réseau, CGLU s'engage à améliorer les espaces démocratiques locaux et à mieux faire entendre la voix des collectivités locales et régionales.

CGLU a toujours été très attaché à la promotion et au respect des droits humains, comme en témoigne la mise en place d'une commission sur l'[inclusion sociale et les droits humains](#). Le réseau CGLU et sa large base de membres ont joué un rôle important dans le rapprochement des villes des droits humains²⁴ et ont également activement participé aux travaux en cours de la [Plateforme mondiale pour le droit à la ville](#).

Si CGLU a été très impliqué dans les processus de l'ONU, y compris les ODD et Habitat, entre autres, ce n'est que récemment que le réseau a commencé à se consacrer aux questions relatives au système alimentaire. La pandémie de COVID et la pression accrue qui en a découlé sur les autorités locales pour qu'elles s'attaquent et trouvent des solutions aux problèmes de sécurité alimentaire et d'agriculture, ainsi que l'UNFSS, ont été des facteurs importants de ce changement.

Le réseau collabore de façon active à la coalition de l'UNFSS sur les systèmes alimentaires urbains et a renforcé sa participation aux processus du CSA. En 2022, CGLU a rejoint le Groupe de réponse à la crise mondiale sur l'alimentation, l'énergie et les finances du Secrétaire général des Nations Unies, en participant à son réseau Alimentation. Lors de son 7e Congrès mondial, qui s'est tenu à Daejeon (Corée du Sud) du 10 au 14 octobre 2022, CGLU a renforcé de manière significative son engagement en faveur des systèmes alimentaires. Parmi ses engagements importants pour le respect des normes en matière de droits humains, la lutte contre la montée de l'autoritarisme et la reconnaissance de la nécessité de s'attaquer aux inégalités généralisées, la déclaration politique « [Pacte pour l'avenir de l'humanité](#) », adoptée pendant le congrès, comprend un engagement clair et fort à « [p]romouvoir des systèmes alimentaires durables et inclusifs gérés et améliorés par toutes les sphères du gouvernement favorisant l'accès et la qualité de l'alimentation, la sécurité et la souveraineté alimentaires, et la résilience ».

Gouvernements locaux pour le développement durable (ICLEI)

ICLEI est un réseau mondial de collectivités locales œuvrant de longue date sur les questions de climat et de développement durable, ainsi que sur les systèmes alimentaires par l'intermédiaire de son [Réseau CITYFOOD](#). Le réseau CITYFOOD a joué un rôle de premier plan dans le suivi du Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan. Il a adopté une approche des « systèmes alimentaires ville/région » axée sur le renforcement des systèmes alimentaires centrés sur la ville. Dans ce contexte, il s'engage activement dans l'organisation d'un apprentissage par les pairs entre les villes et dans la production de conseils techniques pour soutenir les systèmes alimentaires résilients. Le réseau et, plus largement, ICLEI n'adoptent pas une position critique à l'égard du système alimentaire industriel et n'ont pas fait preuve d'un engagement fort en faveur des droits humains. Toutefois, ils sont ouverts aux discussions et aux solutions fondées sur l'équité dans le cadre de leurs travaux.

Tout comme CGLU, ICLEI collabore de façon active à la coalition de l'UNFSS sur les systèmes alimentaires urbains et a récemment renforcé sa participation aux processus du CSA. ICLEI entretient une relation de longue date avec la FAO et ONU-Habitat et leurs travaux respectifs sur les systèmes alimentaires ville/région et les liens urbain-rural.

²⁴ Pour plus d'informations, voir CGLU. [Gouvernements locaux et droits humains](#).

Les villes du Pacte de Milan

Lorsque le **Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan** a été adopté, en 2015, il a déclenché une vague de politiques alimentaires locales dans le monde entier. En 2022, le Pacte comptait 250 signataires, dont de nombreuses villes européennes. Le Pacte de Milan est un accord, impulsé par la Municipalité de Milan, en vertu duquel les villes s'engagent à « développer de[s] systèmes alimentaires durables, inclusifs, résilients, sûrs et diversifiés, qui fournissent des aliments sains et abordables à tou·tes dans le respect des droits fondamentaux, réduisent au maximum le gaspillage, préservent la biodiversité et atténuent les effets du changement climatique tout en s'y adaptant ». Bien que le document en tant que tel ne soit pas parfait, il a servi de cadre essentiel pour continuer à stimuler les échanges entre collectivités locales sur les questions clés liées aux systèmes alimentaires. Il souligne la nécessité de renforcer les autorités locales et les processus démocratiques locaux et soutient l'élaboration de politiques locales en matière de systèmes alimentaires.

Dans l'ensemble, le Pacte de Milan demeure un espace crucial pour les discussions mondiales sur les politiques alimentaires locales et urbaines. Les pratiques et programmes mis en œuvre par certaines villes ont été présentés lors de la remise annuelle des **prix du Pacte de Milan** comme des exemples remarquables de la manière dont les villes peuvent contribuer à un changement positif. Cependant, l'ancrage des politiques dans les droits humains n'a pas encore été évalué ou discuté dans le cadre du pacte, ni par les recherches et les analyses externes. Le Pacte de Milan met principalement en avant les meilleures pratiques des villes, souvent sans contextualiser certains des problèmes structurels plus larges et les conditions dans lesquels les villes sont intégrées et comment ces politiques sont liées à ces questions.

2.2 LES MÉCANISMES INTERNATIONAUX DE COLLECTIVITÉS LOCALES

Les collectivités locales et leurs réseaux prennent part à des processus politiques internationaux à travers divers mécanismes spécialisés. En ce qui concerne les systèmes alimentaires, un mécanisme important est l'**Équipe spéciale mondiale des autorités locales et régionales**, un mécanisme de coordination et de consultation qui réunit les principaux réseaux internationaux de collectivités locales pour entreprendre des actions de plaidoyer communes dans le cadre des processus politiques mondiaux. Cet organe a été créé en 2013 dans le but d'intégrer les perspectives des collectivités locales et régionales dans les ODD, l'agenda sur le changement climatique et le Nouvel agenda urbain (Habitat III), et également pour éclairer les travaux du **Grand Groupe des Autorités Locales** sur les ODD.

Parmi les nombreuses critiques formulées à l'encontre de l'UNFSS figure la création de structures et d'initiatives parallèles qui fragmentent encore plus la gouvernance mondiale de l'alimentation et de la nutrition, tout en institutionnalisant les structures multipartites.²⁵ À l'heure actuelle, **28 Coalitions d'action** travaillent de pair avec le **Pôle de coordination sur les systèmes alimentaires** pour « accompagner la transformation des systèmes alimentaires ». La **Coalition sur les systèmes alimentaires urbains**, dirigée par la FAO, l'Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition (GAIN²⁶) et ICLEI est la principale entité d'interface locale émergente de l'UNFSS. Comme le suggère son nom,

25 Pour en savoir plus, voir : Groupe de liaison de la réponse autonome des peuples au Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires de 2023. **La domination des entreprises sur la gouvernance alimentaire mondiale : le piège du multipartenariat. Quels sont les risques en 2023 ?**

26 GAIN est une fondation basée en Suisse qui entretient des liens étroits avec l'industrie alimentaire et chimique et qui milite en faveur de l'enrichissement des aliments et des partenariats public-privé dans le domaine de la nutrition. Pour en savoir plus sur GAIN, voir : FIAN International, SID et IBFAN, 2019. **Lorsque le soleil projette une ombre. Les risques pour les droits de l'homme des partenariats multipartites : le cas de l'Initiative pour le renforcement de la nutrition (SUN).**

elle se concentre essentiellement sur les villes et les zones urbaines. De nombreux réseaux de villes (CGLU, ICLEI, le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan, le C40, le Réseau mondial des villes résilientes, le réseau Delice), ainsi que plusieurs agences des Nations Unies, des institutions universitaires et d'autres organisations prennent part à la Coalition.

Le CSA s'est attelé à des sujets d'intérêt majeur pour les collectivités locales, tels que **l'urbanisation et la transformation rurale**, avec un accent sur le continuum urbain-rural, et s'engage à présent dans un axe de travail portant sur le **renforcement des systèmes alimentaires urbains** et péri-urbains, en commençant par un rapport du Groupe d'experts de haut niveau en 2024, qui sera suivi d'un processus de négociation de recommandations politiques devant être adoptées lors de la session plénière du Comité de 2025.

2.3 DROITS HUMAINS ET COLLECTIVITÉS LOCALES

En août 2015, le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a publié un important rapport intitulé « **Rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme** » qui stipule que :

« Les administrations locales ont vocation à établir une relation de proximité avec les autorités et à permettre aux citoyens de participer effectivement à la prise des décisions qui ont un impact sur leur vie quotidienne. Au plus près des citoyens, elles sont en principe mieux placées que le gouvernement central pour traiter des questions qui supposent une connaissance du tissu local et la prise en compte des besoins et priorités sur le terrain ». (paragraphe 8)

Bien qu'il ne s'agisse pas du premier ou du plus récent rapport sur les collectivités locales et les droits humains, il a été publié à un moment où le rôle des collectivités locales devenait plus important dans les espaces internationaux, alors que les préparatifs du sommet Habitat III étaient en cours et que les Objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030 venaient tout juste d'être définis. En 2015, le discours sur les droits humains se heurtait également de plus en plus à des obstacles dans ces mêmes espaces internationaux, ainsi que dans d'autres instances.

Bien que le HCDH ait orienté davantage de soutien technique et d'autres types d'aide vers une meilleure compréhension des droits humains et des collectivités locales, il subsiste des lacunes importantes en matière d'application, de connaissance et de mise en œuvre. La reconnaissance croissante du rôle important que jouent les collectivités locales dans les enceintes internationales est rarement reliée aux devoirs et obligations qui sont les leurs en matière de respect des droits humains. À l'heure où les obligations des États dans le domaine des droits humains sont remplacées par des accords volontaires et de nouveaux discours, tels que le soi-disant développement durable, il est essentiel que les obligations locales en matière de droits humains soient mieux comprises et soutenues.

Chueca (2016)²⁷ offre une explication claire de l'histoire et des complexités liées à l'émergence du discours (et des engagements) sur les droits humains locaux, qui sont devenues plus tangibles assez récemment, dans les années 90 et dans des contextes urbains, à travers des concepts tels que les

²⁷ Voir "Human Rights in the City and the Right to the City", extrait de *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, pp. 103 – 120, Cambridge University Press, 2016.

droits humains dans la ville, les villes des droits humains et le droit à la ville. Bien que ces termes soient souvent utilisés de manière interchangeable, chacun d'entre eux a une histoire différente ; néanmoins, ils sont tous principalement issus d'expériences urbaines.

Le concept de **droits humains dans la ville** émane des autorités locales européennes défendant le rôle des municipalités dans la mise en œuvre des droits humains et de la **Charte européenne des droits de l'homme dans la ville**. Les **villes des droits humains**, en revanche, relèvent d'une initiative d'envergure plus mondiale fondée par le Mouvement des Peuples pour l'Éducation aux Droits Humains (PDHRE) et la ville de Rosario, en Argentine. Enfin, le concept de **droit à la ville** est le fruit de la lutte des mouvements sociaux et de la société civile contre l'oppression et la discrimination dans les espaces urbains et les processus de gouvernance, et de la défense de la fonction sociale de la ville. Il a été résumé à l'origine dans la **Charte mondiale du droit à la ville**.²⁸

Chacun de ces termes ou concepts a eu sa propre trajectoire et a trouvé son propre créneau, à la fois distinct et complémentaire. Les travaux sur **le droit à la ville** et l'espace créé par la **Plateforme mondiale pour le droit à la ville** (PGDV) ont été particulièrement importants dans la mesure où ils cherchent à dépasser la sphère urbaine et à adopter une compréhension plus large des territoires, des liens urbain-rural et du rôle des autorités locales rurales/non urbaines.

28 *Ibid.*



3. LES COMPÉTENCES ET LES ACTIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LA TRANSFORMATION DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES

Cette section propose une perspective transrégionale sur ce que les collectivités locales peuvent faire et font pour transformer les systèmes alimentaires afin de les aligner sur le droit à l'alimentation et à la nutrition. Elle examine l'autonomie et la sphère d'action des collectivités locales pour adopter des politiques publiques, des réglementations et d'autres mesures pertinentes ; elle explore comment cet espace est utilisé et quels sont certains des défis et des facteurs favorables à une action progressiste à l'échelon local. En outre, elle évalue la mesure dans laquelle il existe des espaces de participation aux discussions sur l'alimentation au niveau local, comment ils fonctionnent et qui y participe.

Les conseils locaux de politique et les autres espaces de participation publique jouent un rôle essentiel dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques relatives aux systèmes alimentaires fondées sur les droits humains et des mesures connexes. Ils constituent une composante fondamentale de la gouvernance démocratique des systèmes alimentaires et sont donc à la fois une condition préalable et un résultat souhaité de la transformation du système alimentaire. Ces structures locales et multiacteurs ont des modalités et des modes de fonctionnement différents, avec des champs d'application, des règles et une composition variés. Si de telles structures existent dans le monde entier, leur relation ou leur lien avec les autorités locales et l'élaboration des politiques locales varie. Par exemple, les Amériques sont la région où ces organismes sont le plus souvent des structures formalisées sous l'égide des gouvernements municipaux. Même dans ce cas, la mesure dans laquelle ces espaces multiacteurs jouent un rôle véritablement significatif varie en fonction de la localité en question.

3.1 COLOMBIE

La Colombie dispose d'un système de gouvernance unitaire décentralisé qui confère aux collectivités locales une autonomie considérable, notamment pour ce qui est de l'utilisation des ressources financières. Le système est divisé en trois échelons territoriaux : national (nation), intermédiaire (départements et districts) et local (municipalités et territoires ethniques). Les municipalités ont une fonction administrative et politique particulièrement importante.

La quasi-totalité des municipalités, quelle que soit leur taille, disposent de leur propre plan en matière de sécurité alimentaire. Les autorités locales – départementales et municipales – peuvent également adopter leurs propres décrets et règlements, par exemple pour protéger l'environnement ou la santé de la population. Cela inclut des mesures réglementaires visant à restreindre l'utilisation des produits agrototoxiques ou à décourager la consommation de produits alimentaires ultra-transformés. Une autre compétence essentielle est celle de prendre des décisions concernant l'affectation des terres sur leur territoire. Cette question est à l'origine de nombreux conflits entre les autorités locales et centrales. Par exemple, un gouvernement municipal peut s'opposer à une production agricole intensive ou à l'exploitation minière dans une certaine zone, même si le gouvernement central en a donné l'autorisation.

Les collectivités locales peuvent en outre déterminer les services d'appui technique et financier à la production agricole et prendre des décisions concernant les investissements dans les infrastructures et les marchés locaux. Elles disposent également d'une importante marge de manœuvre en matière de marchés publics. Alors que la loi nationale colombienne (2020) exige que 30 % des achats publics de denrées alimentaires proviennent de petites producteur·rices provenant de sources locales, un gouvernement municipal peut choisir de s'approvisionner à 100 % auprès de ces groupes. Dans l'ensemble, les collectivités locales peuvent influencer de manière significative sur le modèle de production alimentaire locale et favoriser de manière proactive la transition vers des systèmes alimentaires fondés sur les droits humains.

Le département de Bolivar est un exemple remarquable de politiques alimentaires locales explicitement ancrées dans le droit à l'alimentation et les droits humains en général. La **Politique publique pour la concrétisation progressive du droit humain à une alimentation adéquate**, adoptée par l'Assemblée départementale en 2021, a été élaborée avec une large participation des communautés locales. Elle aborde les différentes dimensions du droit à l'alimentation et établit des actions dans l'ensemble du système alimentaire. Cela comprend des programmes visant à encourager la production locale basée sur l'agriculture paysanne, familiale et communautaire, ainsi que des stratégies visant à réduire la consommation de produits ultra-transformés et à créer des environnements alimentaires sains dans les écoles et ailleurs. Cette politique vise également à renforcer les capacités régionales de défense du droit à l'alimentation. Des efforts considérables ont été déployés pour créer une dynamique intersectorielle, avec des sources claires de ressources financières, ainsi qu'un système de suivi élaboré.

La politique a été adoptée à l'issue d'un processus de quatre ans au cours duquel FIAN Colombie a accompagné la sensibilisation et le renforcement des capacités politiques, techniques et méthodologiques des communautés et des fonctionnaires.²⁹ Dès le départ, il a été souligné que les entreprises privées ne devaient pas participer au processus de rédaction, ni aux espaces de délibération correspondants. La mise en œuvre de cette politique constituera un défi majeur. Comme beaucoup d'autres départements colombiens, Bolivar dépend de partenariats public-privé pour financer certains de ses programmes.

Un autre exemple de Colombie est celui du district de Cartagena, qui est devenu en 2019 la première ville du pays à disposer d'un **Accord municipal** imposant la mise en place d'environnements alimentaires sains dans les écoles. C'est ainsi que depuis 2022, à la suite d'un vaste processus participatif, la ville dispose d'une politique publique qui garantit des environnements alimentaires sains dans les établissements scolaires, fondés sur le droit à l'alimentation et à la nutrition pour l'ensemble



²⁹ Ce processus, mené par le secrétariat départemental de l'Agriculture et du Développement rural, a également impliqué la participation des bureaux nationaux colombiens de la FAO.

des élèves de la municipalité, y compris des actions qui impliquent l'ensemble de la communauté enseignante.³⁰ La politique du département de Bolivar comporte également des stratégies visant à promouvoir une alimentation saine par le biais des repas scolaires et d'environnements alimentaires sains dans les écoles.

En Colombie, toutes les municipalités sont tenues par la loi de créer un espace de participation publique aux politiques liées à l'alimentation et à la nutrition. Même dans les petites municipalités qui regroupent plusieurs organes de participation publique, un comité de sécurité alimentaire et nutritionnelle doit toujours être mis en place. Il n'existe pas de règle commune pour déterminer qui peut participer et qui ne peut pas, et aucune distinction n'est faite entre les participants. Les comités peuvent inviter qui ils veulent. La société civile est invitée en tant qu'expert, mais ne dispose pas d'un siège permanent et n'a donc pas le droit de vote.

De nombreux comités de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont très faibles et les entreprises du secteur alimentaire participent à certains d'entre eux par l'intermédiaire de leurs fondations (c'est-à-dire de leurs départements de responsabilité sociale). La Fondation Nutrir participe par exemple à Manizales.³¹ Nutrir a tissé un partenariat avec les fondations Luker et Éxito, deux fondations d'entreprises productrices de chocolats et de produits alimentaires ultra-transformés. Comme dans le cas du Brésil, qui est décrit dans la section suivante, les entreprises du secteur alimentaire se présentent comme faisant partie de la société civile qui travaille avec des groupes marginalisés et sont donc censées constituer des acteurs pertinents dans la lutte contre la faim.

3.2 BRÉSIL

Au Brésil, les gouvernements des États et des municipalités peuvent agir et ont agi dans des domaines clés tels que le programme national de repas scolaires, la réglementation du marketing dans les écoles et d'autres espaces publics, ainsi que la réglementation et l'interdiction de l'utilisation des pesticides et de l'épandage aérien.

Le Brésil est un solide exemple en matière de programme universel de repas scolaires et de marchés publics. La loi fédérale brésilienne établit une orientation fondamentale sur l'adéquation nutritionnelle et culturelle de l'alimentation fournie et sa contribution au développement durable. Une disposition importante est qu'au moins 30 % des denrées alimentaires achetées doivent provenir de l'agriculture familiale, la priorité étant donnée aux producteurs·rices autochtones et quilombolas. Bien que ces normes minimales soient établies au niveau national, c'est le gouvernement local qui gère le programme et qui dispose d'une marge de manœuvre importante quant à la manière dont il met en œuvre ces réglementations.

Bien que tous les États et toutes les municipalités ne se conforment pas aux exigences nationales, il existe plusieurs exemples remarquables de collectivités locales qui sont allées plus loin en établissant des normes plus strictes dans leur juridiction. Les villes de Sao Paolo et de Brasilia, par exemple, ont décidé de s'approvisionner auprès de fermes familiales pratiquant l'agriculture biologique. Dans l'État de l'Amazonas, la société civile a mis en place un réseau appelé **Catrapoa** (Commission sur les aliments traditionnels des peuples de l'Amazonas) avec le Ministère public fédéral (au niveau

³⁰ Pour en savoir plus, voir FIAN Colombie, 2021. [Un país que se hunde en el hambre](#). Chapitres 6 et 7.

³¹ Pour en savoir plus sur la Fondation Nutrir, voir la [Politique publique en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle pour Manizales \(2016-2023\)](#).

de l'État).³² Par l'intermédiaire du Ministère public fédéral, ils sont parvenus à faire pression sur les collectivités locales – les administrations de l'État et des municipalités – pour qu'elles achètent les denrées alimentaires nécessaires aux repas scolaires auprès des communautés autochtones. Cela a finalement poussé le gouvernement de l'État à adopter des directives sur les marchés publics qui encouragent les achats auprès des groupes autochtones et des fermes agroécologiques.³³

L'adoption et la mise en œuvre d'une législation nationale visant à réglementer efficacement la commercialisation des produits alimentaires ultra-transformés constituent un défi majeur au Brésil, comme dans la plupart des autres pays. Cette question menace le cœur du système alimentaire piloté par les entreprises et constitue donc un domaine d'ingérence politique et juridique massive de la part de l'industrie des aliments et des boissons.³⁴ Bahía est le seul État brésilien à avoir adopté une loi réglementant les produits alimentaires ultra-transformés. Plusieurs municipalités ont également approuvé des lois similaires. La ville de Niterói (Rio de Janeiro), par exemple, a adopté début 2022 une loi visant à promouvoir une alimentation saine chez les enfants et les adolescents. Un élément clé de cette loi est l'interdiction de la publicité, de la vente et de la distribution de produits alimentaires ultra-transformés dans les écoles de la ville.

Les collectivités locales, par exemple à Porto Alegre et Florianópolis, ont également réalisé des progrès significatifs en interdisant les produits agrottoxiques et les épandages aériens sur leur territoire. Si ce type d'action s'est surtout produit au niveau municipal, certaines collectivités nationales, comme celles de Bahía et de Ceará, ont également pris des mesures audacieuses à cet égard. Ces initiatives revêtent une importance encore plus grande compte tenu du puissant lobby de l'agroindustrie présent dans le pays et des graves revers subis au niveau national ces dernières années.³⁵ Au Brésil, comme dans le cas de l'Argentine (décrit dans la section suivante), les avancées dans ce domaine se sont heurtées à une forte résistance et à des menaces de poursuites judiciaires.

Les élections municipales de 2020 au Brésil ont illustré le rôle clé de l'échelon municipal dans la mise en œuvre de changements transformateurs, en particulier en période de repli politique au niveau national. L'Articulation nationale d'agroécologie (ANA) avait lancé une campagne pour encourager le débat public sur l'agroécologie lors des élections, dans le cadre de laquelle elle présentait une cartographie de 720 initiatives de politiques publiques, programmes et législations émanant de municipalités brésiliennes en faveur de l'agroécologie et de l'agriculture familiale. La campagne visait à donner de la visibilité aux solutions déjà mises en œuvre dans les municipalités



³² Pour en savoir plus, voir : Ministério Público Federal, *A catrapovos*.

³³ D'autres exemples peuvent être trouvés dans la cartographie réalisée par l'Articulation nationale d'agroécologie (ANA), 2021. *Municípios agroecológicos e políticas de futuro*.

³⁴ Voir, par exemple, Global Health Advocacy Incubator (GHA) 2021. *Behind the Labels: Big Food's War on Healthy Food Policies*.

³⁵ Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition. *Rapport sur l'état du droit à l'alimentation et à la nutrition 2020*, p. 37. Voir également : Terra de Direitos e Campanha Nacional Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida, 2021. *As 10 principais alterações propostas pelo Pacote do Veneno e os seus riscos à saúde e à biodiversidade*.

et à montrer aux futurs dirigeants ce qu'il est possible de faire. Les candidats étaient encouragés à signer des lettres d'engagement en faveur de l'agroécologie.

Le puissant lobby de l'agroindustrie et les élites rurales locales représentent un défi majeur pour l'agroécologie dans de nombreuses municipalités rurales, même en présence de mouvements sociaux actifs. Le cas de Nova Santa Rita (dans la région de Vale das Cancelas) en est un exemple. Bien que la municipalité compte de nombreuses colonies issues de la réforme agraire et que le mouvement des sans-terres et la production agroécologique y soient très présents, on y trouve également de grands producteurs de soja et de riz très influents. Plusieurs propositions ont été faites pour transformer la municipalité en une zone exempte de produits agrottoxiques, mais jusqu'à présent, ces efforts ont été vains.

Dans de nombreuses régions rurales et enclavées, un seul fonctionnaire est responsable de l'environnement couvrant une vaste zone. Cette personne est donc soumise à une pression énorme. Le manque de ressources humaines et les capacités techniques limitées peuvent également pousser les municipalités à accepter des services proposés par des entreprises susceptibles d'interférer avec l'action progressiste (par exemple, les entreprises pharmaceutiques et les branches de l'industrie alimentaire proposent des services de formation aux professionnels sur les préparations).

La Constitution brésilienne établit des conseils sur différents sujets au niveau national et infranational (État et municipalité). Cela inclut les fameux conseils de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) dont disposent tous les États et de nombreuses municipalités, et qui dialoguent les uns avec les autres. En outre, il existe des conseils agricoles, environnementaux, sanitaires, éducatifs et de l'alimentation scolaire, qui ont tous un rôle à jouer et le jouent parfois, dans la transformation du système alimentaire. Leur pouvoir varie considérablement d'une municipalité à l'autre et d'un conseil à l'autre, certains ayant tendance à exercer plus d'influence (par exemple, dans le domaine de la santé et de l'environnement) que d'autres (par exemple, dans le domaine de l'éducation et de l'alimentation scolaire). Par exemple, toute municipalité recevant un financement au titre du programme national de repas scolaires est tenue de mettre en place un conseil d'alimentation scolaire. Cependant, leur fonctionnement diffère sensiblement d'une municipalité à l'autre, et leur rôle se réduit souvent à un suivi administratif plutôt qu'à une réflexion politique.

L'un des principaux défis du système brésilien, très évolué, est que les différents conseils thématiques sont souvent déconnectés les uns des autres et fonctionnent de manière fragmentée. Cela rend difficile l'union des forces en vue d'une transformation systémique du système alimentaire. En outre, et en particulier dans le cas des petites municipalités dotées d'une administration publique minimale, une conversation plus nuancée sur les différents sujets pourrait permettre une participation plus éclairée des fonctionnaires, ainsi que de la société civile.

Un autre problème fondamental est que, bien qu'il existe des directives claires concernant la composition et la participation au CONSEA national, ces directives ne sont pas suffisamment claires pour certains conseils locaux. Ce manque de clarté laisse la porte ouverte à la mainmise des entreprises et risque d'entraîner des déséquilibres de pouvoir et l'exclusion de voix qui devraient être représentées. Si les conseils locaux ont toujours joué un rôle important dans les politiques locales de promotion d'une alimentation saine, certains d'entre eux sont menacés par l'emprise des entreprises. Dès que l'industrie se rend compte que ces conseils sont des espaces influents, elle s'y installe pour les occuper – de préférence en y prenant la présidence. Bien qu'il existe une règle imposant que

la présidence soit occupée par une organisation de la société civile, étant donné que la catégorie de la société civile n'est pas spécifiquement définie comme une société civile d'intérêt public, des entreprises privées ont pu obtenir leur nomination (comme c'est le cas à Sao Paolo).

3.3 ARGENTINE

L'Argentine compte trois niveaux de gouvernement : fédéral, provincial et municipal. Les collectivités provinciales et municipales disposent de compétences et d'une autonomie importantes en matière de systèmes alimentaires. La portée et les limites précises de ces compétences, ainsi que la répartition des pouvoirs, sont constamment sujettes à controverse.

Tout comme au Brésil, plusieurs affaires sont en instance devant la Cour suprême argentine, dans lesquelles des gouvernements provinciaux et/ou des entreprises ont directement contesté des mesures progressistes prises par des municipalités et compromettant leurs intérêts. L'argument couramment avancé est que les compétences provinciales l'emportent sur celles des municipalités. Si la Constitution argentine prévoit des compétences concurrentes aux trois niveaux de gouvernement, la procédure à suivre en cas de conflit n'est pas clairement stipulée et laisse place à l'interprétation. Pour obtenir plus de clarté sur la réglementation, les groupes œuvrant en faveur des droits humains font pression pour que la Cour suprême argentine reconnaisse qu'en cas de contradiction, la loi la plus favorable aux droits humains et à l'environnement doit prévaloir sur les autres. Jusqu'à présent, malheureusement, la jurisprudence de la Cour suprême n'a pas été cohérente sur cette question.

Les mesures budgétaires sont également utilisées par les gouvernements nationaux et provinciaux pour prendre des mesures de rétorsion à l'encontre des niveaux de gouvernement inférieurs qui les contredisent ou ne s'alignent pas sur les politiques imposées par les niveaux national et provincial. Si les collectivités locales disposent de ressources propres, celles-ci sont souvent très limitées et dépendent donc également des ressources distribuées par le gouvernement provincial. Ainsi, la manière dont les fonds fiscaux sont répartis entre les différents niveaux de gouvernement revêt une importance cruciale et fait l'objet d'un débat courant.

Malgré les menaces juridiques et les potentielles implications financières, plusieurs collectivités locales ont pris des mesures pour interdire les produits agrottoxiques et les épandages aériens sur leur territoire. La municipalité de Gualeguaychú, dans l'État d'Entre Ríos, en est un exemple frappant.

Par l'intermédiaire de son *Concejo Deliberante* (conseil municipal), la municipalité a fait usage de son droit, en tant que collectivité locale, d'interdire l'utilisation du glyphosate sur son territoire par le biais d'un arrêté municipal. Le glyphosate est l'herbicide le plus utilisé dans le système de production agroindustriel argentin. Il a été approuvé au niveau national et bénéficie d'une forte promotion de la part du gouvernement provincial d'Entre Ríos. La décision du gouvernement municipal a conduit les parties concernées à déposer un recours constitutionnel. Le cas est actuellement examiné par la Cour suprême.

Gualeguaychú a une longue histoire de militantisme socio-environnemental ; son maire actuel est d'ailleurs membre de ce mouvement. C'est l'une des 97 municipalités argentines à avoir rejoint le

Réseau d'agroécologie dans les municipalités (REDAM)³⁶, un réseau national de municipalités articulé par la [direction nationale d'Agroécologie](#). La municipalité a mis en place un programme complet de transition vers l'agroécologie intitulé [Plan pour une alimentation saine, sûre et souveraine \(PASSS, d'après son sigle en espagnol\)](#). Dans le cadre de ce programme, la municipalité a mis en place différentes politiques publiques visant notamment à réglementer les pesticides, à encourager la production locale et les achats publics auprès de fermes agroécologiques locales et à favoriser les marchés locaux, toutes destinées à transformer le système alimentaire local.

Le fait qu'il n'existe pas de réglementation nationale relative à l'utilisation des pesticides en Argentine a donné lieu à une série de lois provinciales et municipales distinctes, en fonction des configurations de pouvoir locales. Par exemple, alors qu'une ville peut autoriser la pulvérisation à moins de 25 mètres des zones résidentielles, une municipalité voisine peut stipuler une distance minimale de 500 mètres.

En 2021, la direction nationale de l'Agroécologie a été créée au sein du [secrétariat argentin à l'Agriculture, l'Élevage et la Pêche](#).³⁷ Sa mission est d'accompagner les municipalités qui ont exprimé leur intérêt pour la transition vers l'agroécologie, la transformation de leurs modèles de production locaux, et qui souhaitent donner de la visibilité aux productions agroécologiques existantes, les promouvoir et les protéger.

Une méthodologie centrale de la direction consiste à faciliter les échanges réguliers entre les municipalités qui ont rejoint le REDAM. Dans le cadre de ces échanges horizontaux, les municipalités partagent leurs expériences sur des sujets spécifiques : ce qui a bien fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné, les facteurs locaux qui ont facilité leur transition au niveau local et ceux qui l'ont entravée.

Par ailleurs, la direction nationale apporte un soutien technique bilatéral (y compris juridique) à la transition des municipalités vers l'agroécologie. Elle a élaboré un [guide sur l'agroécologie à l'attention des municipalités](#) qui comprend seize recommandations. Ces recommandations servent également à évaluer les progrès réalisés par les municipalités dans le cadre de la collaboration. En outre, la direction met les municipalités en contact avec différents services du gouvernement central susceptibles de les aider dans différents aspects de la transition (par exemple, le ministère des Travaux publics) ou de leur fournir des informations pertinentes (par exemple, des données sur la quantité d'aliments recommandée pour répondre aux besoins locaux).

Un projet plus récent promu par la direction et organisé conjointement avec la [Société argentine d'agroécologie](#) et le [Réseau national des municipalités et des communautés qui promeuvent l'agroécologie \(RENAMA\)](#) est celui des dénommés « [Nœuds agroécologiques territoriaux](#) ». Les nœuds sont destinés à faciliter l'articulation et les échanges intersectoriels au niveau territorial entre les divers acteurs engagés dans l'agroécologie, y compris les différents organismes gouvernementaux, les producteur·rices, les mouvements sociaux, les universitaires et les organisations de la société civile (OSC).

³⁶ Il existe également un deuxième réseau regroupant des personnes représentant la société civile et les pouvoirs publics, intitulé [Réseau national des municipalités et communautés qui promeuvent l'agroécologie \(RENAMA\)](#). Des liens étroits existent entre les deux réseaux.

³⁷ Ex-ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.



3.4 NÉPAL

Au Népal, les collectivités municipales et provinciales ont le droit de formuler leurs propres lois, politiques et programmes en matière d'alimentation et de nutrition. Cette compétence a été renforcée par la [Loi sur le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire](#), adoptée en septembre 2018, conformément aux garanties constitutionnelles respectives.

La mise en œuvre de cette loi implique les différents niveaux de gouvernement – fédéral, provincial et local (municipalités et municipalités rurales). Elle établit des mécanismes institutionnels chargés de garantir le droit à l'alimentation, la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire à chacun de ces niveaux, ainsi que le développement coordonné d'un plan national en matière d'alimentation. Les conseils provinciaux de l'alimentation sont chargés de formuler les politiques, stratégies, règles et plans d'action nécessaires pour garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle globale de la province et de les recommander au gouvernement provincial pour approbation. Ils sont également responsables de la mise en œuvre des plans et des programmes correspondants. Les comités locaux de coordination des questions alimentaires sont chargés d'actionner les programmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de promouvoir le droit à l'alimentation au niveau municipal.

Des conseils provinciaux de l'alimentation et des comités locaux de coordination des questions alimentaires sont actuellement en train d'être mis en place dans tout le pays. De nombreuses collectivités provinciales et certaines collectivités locales ont également adopté des politiques en vue de la mise en œuvre de la loi. L'orientation et le caractère transformateur de ces politiques varient.

La province de Gandaki a constitué un [Conseil provincial de l'alimentation](#), alors que les provinces de Bagmati³⁸ et de Karnali ont formulé une loi et un règlement provinciaux afin d'activer la formulation desdits conseils. La société civile népalaise a accompagné de près ces processus, en exerçant une pression sociale en faveur de la création de conseils provinciaux de l'alimentation, tout en apportant un soutien technique. L'un des principaux objectifs du plaidoyer mené par la société civile est de garantir un espace pour la participation de la société civile à ces mécanismes et, par conséquent, à la mise en œuvre de la loi. La plupart des gouvernements provinciaux ont adopté des processus participatifs et ont exprimé leur intérêt et leur intention d'associer la société civile à ces processus. Par exemple, le gouvernement de la province de Gandaki a invité FIAN Népal, pour le compte des OSC, à rédiger la procédure de formation et de mise en œuvre du conseil de l'alimentation de la province de Bagmati.

38 Chapitre 6 de l'Ordonnance sur le développement de l'agriculture dans la province, 2022.

Certaines collectivités locales, comme la municipalité de Dhunibeshi et la municipalité rurale de Gajuri, ont également élaboré des plans stratégiques locaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle afin de mettre en œuvre le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire dans leurs municipalités. Ces plans ont contribué à la promotion des systèmes alimentaires locaux. Leurs principaux objectifs consistent à identifier les familles vulnérables et en situation d'insécurité alimentaire et à élaborer des plans et des programmes ciblés pour garantir leur droit à l'alimentation. Aucun comité local de coordination des questions alimentaires n'a à ce jour été mis en place. Toutefois, certaines administrations municipales ont entamé des discussions avec la société civile afin de définir un modèle pour ces mécanismes locaux et débattre du rôle que les OSC et d'autres acteurs devraient jouer au sein de ces mécanismes.

Une autre initiative importante au niveau municipal concerne les régimes de pension pour agriculteurs que certaines collectivités, telles que la municipalité rurale de Narainapur et la municipalité de Budhinanada, ont mis en place. En vertu de ces régimes, les collectivités locales versent une somme mensuelle aux agriculteur-rices qui travaillent activement dans le secteur agricole. Leur objectif est de servir d'incitation et de promouvoir l'agriculture en tant que profession respectée et honorable. L'administration du programme national de repas de midi dans les écoles au niveau municipal est une compétence supplémentaire qui illustre le potentiel de transformation des systèmes alimentaires au niveau local. Certains gouvernements municipaux, tels que la municipalité rurale de Gajuri et la municipalité de Dhunibeshi, ont décidé que le programme ne devrait inclure que des aliments produits localement. Ces dernières années, le gouvernement central a publié des directives limitant l'utilisation des aliments malsains et invitant les écoles à se procurer des aliments locaux pour le programme de repas de midi.³⁹

3.5 INDE

En Inde, les États sont dotés de compétences majeures dans le domaine des systèmes alimentaires. L'agriculture est une compétence étatique particulièrement importante, tandis que certaines questions spécifiques, telles que les semences, relèvent de l'autorité du gouvernement central. Chaque État a le droit d'élaborer ses propres lois, politiques et programmes en matière d'agriculture. Lorsque le gouvernement central adopte une nouvelle politique, les gouvernements des États adoptent leurs propres politiques pour la mettre en œuvre. Une autre compétence importante des gouvernements des États est liée à la gestion de l'affectation des sols. La plupart des permis d'exploitation minière ou d'autres projets sont accordés par les gouvernements des États.

L'agriculture représentant une part importante de l'économie indienne, le gouvernement central joue également un rôle de premier plan dans l'administration des programmes étatiques dans ce domaine et dans la supervision de la coordination de l'élaboration des politiques. En outre, il peut prendre des décisions sur l'affectation des ressources pour les programmes alimentaires et agricoles administrés au niveau des États. C'est notamment le cas du système de distribution publique (Public Distribution System – PDS), le programme national de sécurité alimentaire du pays, qui vise à distribuer des denrées alimentaires aux ménages à faibles revenus.

³⁹ Pour en savoir plus, voir : The Kathmandu Post, août 2019, [Government prepares diet plan for community school midday meal programme](#), et Nepal Press, février 2021, [Junk food prohibited at schools nationwide](#).

L'interdiction des pesticides et autres produits toxiques peut être promulguée tant au niveau central qu'au niveau des États. Les gouvernements des États disposent également de certains pouvoirs de décision en matière d'OGM. Ils peuvent par exemple décider de mener des essais en champ ou de créer des plantations commerciales. Malgré ces compétences, les initiatives au niveau des États pour s'orienter vers des pratiques agricoles durables demeurent rares. Parmi les exemples progressistes, citons le Sikkim, qui a déclaré son secteur agricole 100 % biologique en 2016, et le Lakshadweep, qui lui a emboîté le pas en 2020.⁴⁰ Certains États ont également décidé de renoncer aux OGM ou d'interdire certains pesticides. Dans le Kerala, par exemple, les noix de cajou étaient autrefois pulvérisées, principalement par voie aérienne, avec du glyphosate. Cela a entraîné de graves problèmes de santé qui ont conduit le gouvernement de l'État à interdire le glyphosate.

En Inde, le rôle des municipalités est bien plus limité. Elles sont principalement responsables des routes, de l'électricité et de l'approvisionnement en eau, et l'idée est largement répandue que tout ce qui a trait à l'alimentation (et aux systèmes alimentaires) n'est pas de leur ressort (et est donc pris en charge par l'État). Cette conception ignore une fonction importante que remplissent les municipalités : la mise à disposition d'un espace de marché et la facilitation de la commercialisation directe par les petites producteur-rices.

Le système de distribution publique (PDS), soutenu par la Loi nationale sur la sécurité alimentaire (2013), est le principal programme de sécurité alimentaire de l'Inde et joue un rôle fondamental dans la garantie du droit à l'alimentation dans le pays. L'administration et le fonctionnement du système incombent principalement aux gouvernements des États. L'approvisionnement en céréales vivrières est assuré par des agences du gouvernement central et des États.

Le système de passation décentralisée des marchés (Decentralized Procurement System – DCP) a été introduit dans le but d'améliorer l'efficacité des achats publics et d'encourager au maximum les achats locaux, ce qui permet d'étendre les avantages du prix minimum de soutien aux agriculteur-rices au niveau local et de réduire les frais de transit. Dans le cadre de ce régime, le gouvernement de l'État achète directement les céréales et les distribue dans le cadre du système PDS et d'autres programmes de protection sociale. Le gouvernement central rembourse les dépenses en fonction des coûts approuvés. Toutefois, si le gouvernement de l'État achète une céréale autre que le riz ou le blé (par exemple, du millet ou du maïs), il doit prendre en charge la totalité du coût de cette culture. Par ailleurs, la totalité du stock doit être consommée dans cet État (le gouvernement central ne peut pas redistribuer l'excédent à d'autres États). Ainsi, si les gouvernements des États ont la possibilité de se procurer des aliments plus nutritifs ou culturellement plus appropriés auprès de petites fermes locales, ils doivent en supporter les coûts eux-mêmes.

Le programme PDS a été critiqué pour diverses raisons. Une lacune importante se trouve dans le type et la diversité des aliments distribués et leur valeur nutritive.⁴¹ Depuis la Révolution verte, les denrées alimentaires distribuées par le biais du système PDS ont été essentiellement réduites au riz et au blé. En outre, la plupart de ces riz sont hybrides et enrichis. Malgré la richesse et la diversité de la culture alimentaire indienne, la réponse du gouvernement à l'augmentation des taux d'anémie a été de promouvoir l'enrichissement des aliments plutôt que la diversification des régimes alimen-

⁴⁰ Pour en savoir sur cet exemple et sur d'autres exemples de collectivités locales ayant pris l'initiative d'éliminer progressivement les pesticides, voir : FIAN International, 2021. [Transitioning to pesticide free food systems: people's power and imagination](#).

⁴¹ D'autres critiques sont liées à la corruption/au détournement des stocks alimentaires et à la distribution inégale, qui sont parfois influencées par des perspectives politiques.

taires. Il n'existe pas de critères communs de passation de marchés fondés sur des préoccupations en matière de santé ou de développement durable, le seul critère étant le prix.

Néanmoins, il existe quelques exemples illustrant la manière dont les gouvernements des États ont utilisé le système PDS pour promouvoir des régimes alimentaires sains et le recours aux producteur-rices à l'échelon local. L'État du Tamil Nadu, par exemple, a commencé à fournir des céréales plus nutritives telles que le millet. Il existe plusieurs variétés de millet, en particulier dans le sud de l'Inde. L'éleusine, par exemple, peut être obtenue auprès d'agriculteurs locaux. Le gouvernement de l'Orissa achète également de l'éleusine et d'autres types de millet et les distribue par l'intermédiaire du système de distribution publique.

Un autre programme important en Inde est le programme de repas de midi (Mid-Day Meal scheme).⁴² Ce programme a comme but de fournir un repas cuisiné une fois par jour, principalement aux enfants des écoles primaires. Le repas se compose généralement de riz ou de dhal et ne fait l'objet d'aucune adaptation culturelle. Là encore, le premier critère est le prix. Toutefois, certains États ont tenté de proposer des aliments plus sains et d'inclure des œufs, par exemple, dans le menu. D'autres se sont opposés à l'inclusion d'aliments d'origine animale, selon le parti au pouvoir. Le gouvernement de l'État du Tamil Nadu a également décidé d'**offrir le petit-déjeuner** aux écoliers des écoles primaires (classes 1 à 5) ; quant au gouvernement central, il débat encore de la mise en œuvre d'un tel plan à l'échelle nationale.

On a également assisté à plusieurs tentatives de la part d'entreprises de l'agroalimentaire et de leurs associations, à savoir l'Indian Biscuit Manufacturers' Association (IBMA) et PepsiCo, soutenues par des membres du Parlement, de remplacer les repas cuisinés par des biscuits et d'autres produits alimentaires ultra-transformés.⁴³ Jusqu'à présent, ces initiatives ont échoué en raison des protestations de l'opinion publique. Aucun cas n'a été recensé de gouvernements utilisant les programmes de repas scolaires pour promouvoir les aliments biologiques, locaux et culturellement adaptés. Nos recherches n'ont pas non plus permis d'identifier un État s'opposant à la politique d'enrichissement obligatoire.

Une autre fonction importante des gouvernements des États est la fourniture de services de vulgarisation aux personnes pratiquant l'agriculture. Cependant, le service public chargé de fournir ces services a presque totalement disparu. Ce fait est considéré comme un facteur clé contribuant à l'augmentation continue du taux de suicide chez les agriculteur-rices en Inde.⁴⁴ Les agriculteur-rices sont essentiellement livré-es à eux-mêmes. La seule option qui leur reste est de demander de l'aide aux magasins qui leur vendent leurs semences, leurs pesticides et leurs engrais. Leur situation a été aggravée par la numérisation de l'agriculture, largement encouragée par le gouvernement central, tandis que les gouvernements des États mettent en œuvre toute une série de plans et de programmes.⁴⁵ Il existe en Inde plus de 2 000 start-ups agricoles qui proposent leurs propres applications aux membres de la communauté agricole.⁴⁶ Ces initiatives visent à convaincre les agriculteur-rices de devenir membres et d'utiliser leurs applications, qui remplacent de plus en plus les services publics de

⁴² Le régime a été rebaptisé PM POSHAN (Pradhan Mantri Poshan Shakti Nirman) depuis septembre 2021.

⁴³ Voir, par exemple, Down to Earth, 2014. [Will PepsiCo food replace hot, cooked mid-day meals in schools?](#), ou Business Standard, 2013. [Biscuits may be served under mid-day meal.](#)

⁴⁴ D'autres causes importantes sont l'endettement, les mauvaises récoltes, les prix non rémunérateurs, ainsi que des facteurs extérieurs à l'agriculture. Pour en savoir plus, voir Manjunatha et Ramappa, 2017. *Farmer Suicides: An all India Study*.

⁴⁵ Voir, par exemple : Ministère de l'Agriculture et du Bien-être des agriculteurs, communiqués de presse [Digitalization of Agricultural Sector](#) (2021) et [Digital Technology in Agriculture](#) (2022). Voir également : le [récent protocole d'entente entre le gouvernement indien et Microsoft](#), qui a déclenché des protestations de la part de la société civile et en particulier des organisations agricoles.

⁴⁶ Voir Tracxn, [AgriTech startups in India](#).

vulgarisation, les obligeant ainsi à demander l'aide de ces mêmes initiatives, même s'ils ne savent pas qui en est à l'origine. La plupart des applications sont gérées par de grandes entreprises (BASF, Syngenta, etc.) et servent à promouvoir leurs propres produits.

En Inde, les possibilités de participation démocratique continuent de diminuer progressivement dans l'ensemble du pays.⁴⁷ Il n'existe aucun moyen ou espace permettant de consulter le public sur les politiques et programmes liés à l'alimentation et à l'agriculture. En 2020, trois lois agricoles ont été adoptées sans que les agriculteurs eux-mêmes aient été consultés, ce qui a déclenché de vastes protestations.⁴⁸

3.6 INDONÉSIE

En Indonésie, la [Loi sur les compétences des collectivités locales](#) (2014, révisée en 2015) définit les domaines de compétence des collectivités locales. L'alimentation est un domaine de compétence partagée entre les collectivités locales (province et département/ville) et le gouvernement central. Les responsabilités des pouvoirs publics en matière d'alimentation sont divisées en quatre catégories : administration de l'alimentation fondée sur la souveraineté et l'indépendance, mise en œuvre de la sécurité alimentaire, gestion de l'insécurité alimentaire et sécurité sanitaire des aliments. Si la compétence de sécurité alimentaire concerne principalement des mesures d'urgence, la compétence de souveraineté alimentaire offre aux collectivités locales la possibilité d'agir pour protéger et promouvoir les systèmes alimentaires locaux et les variétés culturelles traditionnelles.

Le règlement gouvernemental portant loi n° 2 (Perppu) relatif à la création d'emplois, promulgué fin 2022, représente l'un des plus grands défis pour le droit à l'alimentation dans le pays et pourrait restreindre des compétences importantes des collectivités locales dans ce domaine. Il apporte en effet des changements majeurs aux lois progressistes existantes sur l'alimentation, avec des incidences sur les collectivités locales. Par exemple, pour ouvrir la voie à plus d'importations de produits alimentaires, il abroge l'article 30 de la Loi de protection et d'autonomisation des agriculteurs (2019), qui interdit l'importation de produits alimentaires lorsque la production locale d'aliments peut pourvoir les réserves alimentaires nationales. Il modifie également l'article 88 de la Loi sur l'horticulture (2010) et les articles 14, 15, 36 et 39 de la Loi sur l'alimentation (2012), qui fixe les exigences pour les importations de produits alimentaires et impose à l'État l'obligation d'utiliser en priorité la production alimentaire locale pour la consommation alimentaire nationale.

Le programme national de terres destinées à la production alimentaire stratégique constitue un autre risque ou une limite importante pour la capacité des collectivités locales à élaborer des politiques alimentaires dans l'intérêt de leur population. Ce programme a été adopté en 2020 par le gouvernement central en réponse à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition causées par la sécheresse et la pandémie de COVID. Son objectif est la plantation de centaines de milliers d'hectares de nouvelles rizières à travers le pays. Le programme comporte non seulement des risques importants pour l'environnement et les habitant-es des lieux choisis, mais sa capacité à lutter contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle est fortement contestée par la société civile indonésienne.⁴⁹ De plus,

⁴⁷ Pour en savoir plus, voir V-Dem Institute, 2020, [Autocratization Surges – Resistance Grows](#), ou BBC News, mars 2021, ['Electoral autocracy': The downgrading of India's democracy](#).

⁴⁸ Pour plus d'informations sur les lois agricoles et les manifestations d'agriculteurs, voir : Rupe India, 2020 [Peasant Agitation against Three Acts: Not Their Fight Alone](#), ou Firstpost, janvier 2021, [Protesting farmers not against reforms, but western idea of top-down centralisation: Activist Kavitha Kuruganti](#).

⁴⁹ Voir, par exemple, l'étude menée par Rainforest Rescue et al., 2021, [Swallowing Indonesia's forests](#).

le programme manque de transparence et aucune consultation avec les collectivités locales ou les communautés qui seront concernées n'a encore eu lieu.⁵⁰

Si les politiques locales en matière d'alimentation se concentrent largement sur la sécurité alimentaire (ce qui se traduit par des mesures d'urgence), certaines collectivités locales adoptent des politiques en faveur de la souveraineté alimentaire qui sont conçues pour protéger et promouvoir les systèmes alimentaires locaux et les variétés culturelles traditionnelles. Par exemple, le département d'Ende a récemment adopté un règlement sur la gestion des aliments (2022) qui favorise la production de cultures vivrières locales et donne au chef de district le pouvoir de définir ce qui peut être considéré comme local en se fondant sur ce qui pousse dans la région et ce qui est connu et historiquement consommé par la population locale, et ne provient pas de l'extérieur d'Ende. La collectivité réservera une partie de son budget issu de fonds locaux à la mise en œuvre de ce règlement. Parmi les mesures envisagées figurent l'éducation communautaire sur la protection des terres et l'alimentation locale, la sensibilisation des élèves des écoles locales et, éventuellement, la fourniture de repas scolaires. Les détails de cette mise en œuvre doivent encore être évalués, car le règlement n'a été publié que récemment (décembre 2022).

Autre exemple : le Règlement sur la diversification de la consommation de l'alimentation locale (2017) dans le département de Florès oriental, situé sur la même île qu'Ende. Cette politique vise à accroître la consommation d'aliments locaux en réduisant la consommation de riz et de farine de blé, qui sont en grande partie importés, et en servant des aliments locaux dans les cantines scolaires.

3.7 KENYA

En 2010, la constitution kényane a été **réformée** pour inclure des articles spécifiques sur le droit à une alimentation adéquate. De plus, certaines fonctions gouvernementales, notamment celles relatives à l'agriculture, ont été décentralisées à l'échelon des comtés. Les gouverneurs des comtés peuvent élaborer leurs propres lois et politiques, qui sont ensuite adoptées par l'assemblée locale. Les structures décentralisées permettent de créer des politiques et des programmes qui reflètent la diversité des systèmes alimentaires du pays et répondent aux contextes et besoins propres aux différentes régions.

Même s'il n'existe aucune politique ou loi nationale sur le droit à l'alimentation, plusieurs comtés sont en train de mettre en place des politiques régionales sur le droit à l'alimentation, avec le soutien de l'Association des parlementaires kényans pour les droits humains (KEPHRA, d'après son sigle en anglais). Ces politiques adoptent une approche globale du droit à l'alimentation, qui inclut des questions transversales telles que l'eau, l'assainissement et la qualité des routes, pour garantir une collaboration entre le ministère de l'Agriculture et les autres administrations.

Murang'a est l'un des comtés dont l'assemblée a adopté en 2021 une politique sur le droit à l'alimentation. Cette politique se fonde sur les contributions des communautés locales, y compris les agriculteur-rices, et a été conçue avec le soutien des dirigeants politiques locaux. Elle couvre un large éventail de questions, allant de l'amélioration de l'accès aux marchés et aux infrastructures connexes à l'amélioration des liens entre zones rurales et zones urbaines, en passant par un soutien aux communautés touchées par les changements climatiques et par des politiques structurelles plus larges pour soutenir l'emploi et l'accès à l'alimentation dans les zones urbaines.

⁵⁰ Pour en savoir plus, voir : Pantau Gambut, [The Food Estate Programme, What's the Rush?](#)

Le Kenya est signataire de la **déclaration de Maputo**, dans laquelle les États africains s'engagent à consacrer au moins 10 % de leur budget national à l'agriculture. Cet engagement ne s'est pas encore concrétisé. Le budget national est alloué aux comtés, qui décident ensuite de la répartition des fonds entre les ministères locaux. Les organisations de la société civile ont adressé des pétitions aux gouvernements des comtés afin de demander une hausse des dotations budgétaires pour certains secteurs, dont l'agriculture. Jusqu'à présent, cette approche a porté ses fruits dans le comté de Nakuru, où des fonds ont été octroyés à des spécialistes de la vulgarisation, ce qui n'était pas le cas auparavant. Néanmoins, malgré l'importance de ces évolutions budgétaires, un cadre juridique est de toute évidence nécessaire pour assurer une répartition et une reddition de comptes adéquates à l'échelon des comtés.

Le gouvernement kényan a récemment levé une interdiction des OGM (octobre 2022), ouvrant ainsi la porte à une plus grande production industrielle et davantage d'entreprises dans le pays. L'impact exact de cette décision sur les pratiques et les politiques agricoles à l'échelon des comtés n'est pas encore connu.

3.8 OUGANDA

En Ouganda, les collectivités locales appliquent dans une large mesure les politiques et initiatives du gouvernement central, y compris les ordres directs du président. Les possibilités qui s'offrent à elles de prendre des décisions et d'élaborer des politiques de façon indépendante sont très limitées. Les commissaires résidents de district (RDC, d'après leur sigle en anglais) jouent un rôle de premier plan ; cette institution a été créée lorsque le Mouvement de résistance nationale a pris le pouvoir en 1985. Les RDC sont nommés directement par le président et ont tendance à suivre fidèlement les ordres venus d'en haut. Il leur est très difficile de refuser les directives du gouvernement central ou d'agir ouvertement contre celles-ci, principalement parce qu'ils peuvent être démis de leurs fonctions à tout moment.

L'échelon local offre toutefois des possibilités de promouvoir des changements positifs, qui ne doivent pas être négligés. Les collectivités locales disposent d'une certaine marge dans la façon dont elles transposent les directives du gouvernement central en actions sur le terrain. Cette souplesse pourrait être mieux employée pour garantir le droit à l'alimentation et à la nutrition. Les conseils de district en Ouganda ont également, au moins en théorie, le pouvoir de fixer leurs propres règles et réglementations (ordonnances et arrêtés) et de créer leurs propres initiatives, par exemple sur l'utilisation des ressources naturelles ou la réglementation pour les investisseurs. Ces normes et projets ne peuvent pas contredire entièrement les lois nationales, mais pourraient être mis à profit pour promouvoir les droits des personnes. De même, les districts disposent de leur propre budget qu'ils pourraient utiliser pour soutenir les droits humains.



Aucune politique alimentaire spécifique adoptée par des collectivités locales n'a été identifiée. Par le passé, des efforts ont été menés, avec le soutien de la FAO, pour intégrer la sécurité alimentaire et la nutrition aux plans de développement locaux dans certains districts du nord de l'Ouganda.⁵¹ Toutefois, aucune information sur l'état actuel de ces plans n'a pu être obtenue.

En Ouganda, il n'existe pas d'espace politique spécifique pour discuter des questions alimentaires à l'échelon local, mais il existe cependant un espace général de participation publique : le Forum des ONG de district. Chaque district dispose d'une antenne, où les pouvoirs publics et la société civile peuvent se réunir pour aborder des questions concernant le district en question. Ces forums pourraient être mieux utilisés pour aborder les questions alimentaires.

Le [Plan d'action ougandais pour la nutrition 2011-2016](#), fortement influencé par l'Initiative pour le renforcement de la nutrition (SUN)⁵² et les donateurs internationaux, a instauré des comités de coordination sur la nutrition à l'échelon des districts et des sous-districts. Ces comités ont pour but de fournir des orientations techniques, de faire émerger un consensus et de suivre les actions en matière de nutrition à l'échelon local dans un cadre multisectoriel et « multipartite ». Le [Plan d'action ougandais pour la nutrition 2018-2025](#) (adopté en 2020) prévoit de renforcer davantage les structures de coordination décentralisées. Les comités de coordination de district sur la nutrition sont ouverts non seulement à la société civile, mais également au secteur privé, et sont dépourvus de règles permettant de distinguer leurs rôles ou d'éviter les conflits d'intérêts. Le fonctionnement des comités, l'identité des participants et le degré d'influence que ceux-ci exercent sont peu clairs et requièrent une analyse plus approfondie.

L'Ouganda discute actuellement d'importants changements institutionnels et politiques qui s'appuient sur les conclusions du Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires.⁵³ De telles évolutions devront être étroitement surveillées quant au type de système alimentaire qui est favorisé et aux acteurs qui se voient accorder une place et une voix dans ces nouvelles structures.

3.9 ZAMBIE

Le système de gouvernement en place en Zambie ressemble à celui de l'Ouganda, en ce que la capacité des collectivités locales à prendre des décisions autonomes est assez limitée. En 2019, le parlement national de Zambie a adopté une nouvelle [Loi sur les collectivités locales](#), qui vise à

*« donner effet à la décentralisation des fonctions, responsabilités et services à tous les échelons des collectivités locales ; garantir la participation démocratique à la prise de décisions et son contrôle par la population à l'échelon local ; [...] assurer le rôle de leadership traditionnel dans la gouvernance démocratique. »*⁵⁴

La décentralisation en vertu de cette loi permet aux collectivités locales – au moins en théorie – de définir leurs propres priorités, notamment dans le domaine des systèmes alimentaires. Alors qu'au-

⁵¹ Ces efforts ont été déployés entre 2010 et 2013 dans le cadre d'un projet-pilote entre le gouvernement ougandais et la FAO sur [l'institutionnalisation du droit à l'alimentation dans les programmes à l'échelon sous-national](#).

⁵² Pour une analyse critique de l'initiative SUN et du Plan d'action ougandais pour la nutrition, voir op.cit., note 24.

⁵³ [Induction of Uganda's Food Systems Coordination Committee marks first step in implementing food systems transformation action plan](#), FAO, 2022.

⁵⁴ Loi sur les collectivités locales, 2019.

paravant le gouvernement central décidait, par exemple, des services de soutien agricoles et des semences à fournir, ceux-ci peuvent désormais être choisis par les collectivités locales et adaptés aux situations et besoins locaux.

Cette loi constitue un changement bienvenu, mais jusqu'à présent peu de choses en sont sorties en termes de véritable décentralisation. Le fait que les recettes soient encore perçues et détenues par le gouvernement central constitue un obstacle majeur, rendant difficile toute action autonome de la part des autorités locales.

La Zambie ne dispose pas de véritable mécanisme participatif formel pour discuter des politiques sur les systèmes agricoles à l'échelon local. Des structures traditionnelles possèdent cependant leurs propres systèmes de consultation. Dans certaines zones rurales qui ne sont pas bien couvertes par la structure de gouvernance décentralisée, il existe des comités de développement de zone et de village. Bon nombre de ces comités sont organisés autour de structures traditionnelles et incluent des sous-structures telles que des coopératives, des clubs de femmes et des clubs de jeunes. Ces groupes servent d'intermédiaires pour faciliter la distribution de semences et d'intrants agricoles, la fourniture d'aide alimentaire en cas de catastrophe, les actions de sensibilisation et le renforcement des capacités. Les comités sont également utilisés par le gouvernement pour aiguiller les projets de développement et recenser les priorités et les besoins.

À l'échelon national, une Chambre des chefs centralise et prend en compte les intérêts des personnes vivant dans des chefferies, conformément aux autres organes de décision, tels que les pouvoirs législatif et exécutif. La Chambre des chefs est composée de membres nommés, qui sont des chefs traditionnels en exercice dans leurs localités respectives, et ne dispose pas d'un mandat constitutionnel pour voter ou mettre en œuvre des lois.

3.10 BANDE DE GAZA (PALESTINE)

Le cas de la bande de Gaza, en Palestine, illustre le rôle positif que la société civile peut jouer en collaborant avec les collectivités locales pour améliorer la sécurité alimentaire lorsqu'un conflit met en péril les systèmes alimentaires et agricoles, ainsi que pendant les crises prolongées. Le système alimentaire de la bande de Gaza est confronté à d'immenses défis en raison des multiples fermetures qui ont des conséquences sur les infrastructures de production d'eau, d'énergie et de denrées alimentaires, les terres et les exploitations agricoles, l'environnement, etc., ainsi qu'en raison des blocus à l'entrée et à l'exportation de biens et de services. De plus, les forces d'occupation maintiennent des « zones d'accès restreint » à proximité des barrières frontalières, ce qui représente plus d'un tiers de la surface agricole de Gaza et limite l'accès aux parcelles et aux terres agricoles.⁵⁵

Face à ces restrictions et à ces obstacles à la production agricole et alimentaire, la production urbaine et périurbaine constitue une composante essentielle de la sécurité alimentaire collective et des ménages pour de nombreuses personnes à Gaza. Tandis que les militant·es continuent d'appeler à la restitution aux Gazaoui·es des terres agricoles visées par des restrictions d'accès, les jardins sur les toits et d'autres pratiques agricoles en zone bâtie (urbaine) sont devenus courants et continuent de se développer avec l'appui des OSC. Les municipalités gazaoui·es continuent d'adopter des politiques et des réglementations traditionnelles relatives aux services de base traditionnels à l'échelon

⁵⁵ The Conversation, octobre 2022, [Gaza's food system has been stretched to breaking point by Israel](#).

municipal (eau, nettoyage, location ou gestion partielle de marchés publics locaux, etc.) et n'ont pas encore élaboré de politiques sur les systèmes alimentaires (urbains).

Des groupes de la société civile gazaouie collaborent avec les autorités municipales pour créer un espace de plaidoyer et d'élaboration de politiques inclusives sur l'agroécologie urbaine et en faveur de son inclusion dans l'aménagement urbain, en lien avec la répartition des terres et des ressources. La [Plateforme d'agriculture urbaine et périurbaine de Gaza](#) (GUPAP, d'après son sigle en anglais) constitue un espace d'échange qui réunit au moins 10 municipalités (sur 25) de la bande de Gaza. L'une de ses initiatives concrètes a consisté à faciliter la création d'un Réseau d'acteurs des systèmes alimentaires urbains (CFSAN, d'après son sigle en anglais), avec l'objectif de jouer un rôle important pour examiner et influencer les politiques alimentaires concernées et contribuer à l'adoption de politiques agroécologiques urbaines. Le comité de coordination du Forum des femmes agripreneuses urbaines (UWAF, d'après son sigle en anglais)⁵⁶ est un membre clé du Réseau.

⁵⁶ Pour plus d'informations, voir GUPAP et UWAF (2021), [Fact sheet on urban women agripreneurship in the Gaza Strip, challenges and facts](#).



4. ANALYSE ET DISCUSSION

COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LIMITES

Les différentes expériences nationales montrent que l'autonomie et l'espace dont disposent les collectivités locales pour promouvoir des systèmes alimentaires sains, durables et équitables varient considérablement d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. Dans certains systèmes de gouvernement très décentralisés, comme au Brésil ou en Colombie, même les petites municipalités disposent de politiques spécifiques en matière d'alimentation et de nutrition et d'espaces de participation publique correspondants. En revanche, dans d'autres pays, comme l'Ouganda et la Zambie, les collectivités locales sont généralement de simples exécutantes des instructions transmises par les pouvoirs publics centraux.

Dans plusieurs pays, des transitions significatives vers une plus grande décentralisation en matière d'alimentation et de nutrition sont en cours. Dans les cas du Kenya et du Népal, les efforts de décentralisation sont clairement fondés sur la mise en œuvre de dispositions constitutionnelles et/ou légales relatives au droit à l'alimentation et à la nutrition. Ces processus offrent des opportunités essentielles pour établir des espaces de participation démocratiques, ainsi que des stratégies relatives aux systèmes alimentaires qui soient ancrées dans le local et fondées sur les droits humains.

Les compétences des collectivités locales relatives au système alimentaire comprennent l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de stratégies alimentaires spécifiques, la gestion de l'affectation des terres, la réglementation des OGM et des produits agrottoxiques, les restrictions à la commercialisation des aliments ultra-transformés, l'administration des programmes publics de distribution alimentaire et de repas scolaires, ainsi que la fourniture de services de vulgarisation agricole et d'infrastructures (y compris un espace de marché). Par conséquent, nombreuses sont les possibilités qui s'offrent aux collectivités locales pour stimuler la transformation des systèmes alimentaires, au moins dans les systèmes les plus décentralisés.

Dans le même temps, il existe plusieurs obstacles à une décentralisation efficace et à la pleine utilisation des compétences. Un obstacle majeur, illustré par les exemples du Brésil et de l'Argentine, est la menace de poursuites judiciaires portées à l'encontre des initiatives progressistes des collectivités locales considérées comme compromettant l'orientation politique nationale ou provinciale dominante et les intérêts sous-jacents des entreprises. La répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement est rarement claire et il n'y a souvent aucune orientation à suivre en cas de conflit. Cela peut avoir un effet décourageant, en particulier pour les municipalités plus petites et plus pauvres, et les dissuader de prendre des mesures démocratiques en faveur de leurs populations.

La manière dont les recettes publiques sont perçues et redistribuées est un autre facteur déterminant de l'espace dont disposent *de facto* les collectivités locales, et de leur capacité à changer de cap. En Argentine, par exemple, les coupes budgétaires sont fréquemment utilisées pour exercer des représailles contre les gouvernements provinciaux ou municipaux qui ne s'alignent pas sur les politiques nationales ou provinciales. En Zambie, la centralisation de la collecte des recettes a entravé la mise en œuvre effective de la Loi sur les collectivités locales. Dans le cas de l'Inde, le fait que seules certaines céréales achetées par les gouvernements des États pour le programme PDS soient remboursées (et distribuées en cas d'excédent) par le gouvernement central entrave de fait la diversification locale et l'adaptation culturelle des aliments achetés.

Un autre obstacle important est la confusion qui règne quant aux compétences liées à l'alimentation et au niveau de gouvernement dont elles relèvent, comme c'est le cas pour les municipalités en Inde. Ces conceptions erronées ne concernent pas seulement les autorités locales, mais aussi la société civile, et peuvent limiter considérablement les attentes et les exigences à l'égard des collectivités locales. C'est pourquoi les efforts de la société civile, comme dans le cas de Gaza, pour établir des espaces de dialogue avec les autorités locales afin d'élargir leur rôle traditionnel, sont essentiels.

Les ressources financières et humaines souvent modestes dont disposent les collectivités locales et les limitations techniques qui en découlent représentent d'autres défis courants, en particulier pour les petites municipalités et les municipalités pauvres. En outre, les collectivités locales peuvent se heurter à des législations nationales qui interfèrent avec leurs compétences établies, comme dans le cas de l'Indonésie.

EXEMPLES DE MESURES POSITIVES PRISES PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les pratiques des collectivités locales sont très diverses et il est important de garder à l'esprit que le simple fait d'avoir des compétences étendues en matière d'alimentation et de nutrition ne se traduit pas automatiquement par des politiques et des actions progressistes dans le domaine des systèmes alimentaires. L'élaboration des politiques locales est déterminée par l'interaction de multiples facteurs, notamment le parti politique/l'idéologie au pouvoir, l'histoire personnelle et l'engagement des dirigeants politiques, ainsi que la dynamique du pouvoir au niveau local (par exemple, la force des mouvements sociaux par rapport aux propriétaires terriens locaux et aux élites économiques).

Parallèlement, dans de nombreux endroits, les autorités locales ont pris conscience de la nécessité de mettre en place des politiques publiques qui renforcent les systèmes alimentaires locaux. Elles se sont en effet rendues compte que cela favorisait les économies locales, renforçait l'ancrage territorial de la production et réduisait les coûts de transport. Les effets néfastes du système alimentaire industriel sur l'environnement et la santé, qui sont les plus visibles au niveau territorial, ont galva-

nisé l'action locale pour la protection de la population et de l'environnement. L'expérience de la pandémie et la fragilité des chaînes d'approvisionnement mondiales qu'elle a révélée ont également été des facteurs de motivation importants.

Dans les pays étudiés, on trouve de nombreux exemples inspirants et parfois courageux de collectivités locales ayant utilisé leur pouvoir pour mettre en place des politiques et des réglementations progressistes.

Politiques et stratégies fondées sur le droit à l'alimentation

L'un des domaines dans lesquels les collectivités locales – à différents niveaux administratifs – prennent des mesures est l'élaboration de politiques et de stratégies fondées sur le droit à l'alimentation. Dans le cas du Kenya et du Népal, de tels efforts ont été entrepris en incluant le droit à l'alimentation dans les constitutions (et les cadres juridiques) au niveau national et en prévoyant des dispositions juridiques pour leur mise en œuvre décentralisée. Dans les deux cas, la société civile joue un rôle essentiel en exerçant une pression sociale et en apportant un soutien concret aux collectivités locales pour qu'elles élaborent des politiques en faveur du droit à l'alimentation et créent les espaces correspondants.

En Colombie, où les départements et les municipalités ont des compétences étendues en matière d'alimentation et de nutrition, les cas de Bolivar et de Cartagena sont exemplaires pour leurs processus hautement participatifs qui ont abouti à des politiques globales garantissant le droit à l'alimentation dans l'ensemble du système alimentaire et dans le contexte de l'alimentation scolaire.

Mesures réglementaires en faveur de l'élimination progressive des produits agrottoxiques (et de la transition vers l'agroécologie)

Au Brésil et en Argentine, deux pays fortement dominés par les intérêts de l'agroindustrie, un grand nombre de municipalités et certains États osent emprunter une voie différente, celle de l'agroécologie et de l'abandon progressif des pesticides. Ils le font en dépit de la forte résistance et des menaces et actions juridiques de l'industrie agroalimentaire et des gouvernements provinciaux et nationaux qui la soutiennent. Dans le même temps, ces initiatives locales sont menées par une société civile et un mouvement agroécologique et environnemental bien organisés, et bénéficient d'un large soutien de leur part. Dans le cas de l'Argentine, un fait nouveau a été la création d'un département gouvernemental au niveau national pour soutenir les municipalités, y compris sur le plan juridique, dans la transition vers l'agroécologie. Bien que les exemples soient peu nombreux, certains États d'Inde ont également décidé de s'orienter vers des pratiques d'agriculture biologique et d'interdire certains pesticides ainsi que l'épandage aérien.

Programmes publics de repas scolaires et de distribution d'aliments (marchés publics)

Les programmes publics de repas scolaires et de distribution de denrées alimentaires sont un autre domaine dans lequel les collectivités locales disposent d'importantes compétences et les utilisent pour façonner les systèmes alimentaires locaux en faveur des petit-es producteur-rices d'aliments, des pratiques de production durables et des régimes alimentaires sains et culturellement adéquats. Le Brésil et l'Inde, qui disposent tous deux de systèmes nationaux de repas scolaires gratuits et de programmes de distribution de denrées alimentaires ayant une portée démographique massive et un impact sur le système alimentaire, sont des exemples marquants à cet égard.

Dans le cas du programme brésilien de repas scolaires, il existe d'importantes directives en matière de marchés publics au niveau national. Celles-ci ne concernent pas seulement l'adéquation nutritionnelle et culturelle des aliments, mais exigent également qu'un certain pourcentage des aliments soit acheté auprès de fermes familiales, en accordant la préférence aux groupes marginalisés, tels que les populations autochtones. La mise en œuvre du programme relève de la responsabilité des municipalités et des États. Bien que leur conformité avec les directives et les exigences nationales varie, plusieurs collectivités locales sont allées plus loin et ont utilisé leurs compétences en matière de marchés publics pour contribuer de manière positive non seulement à la santé de leurs élèves, mais aussi au bien-être des agriculteurs locaux et de l'environnement.

L'administration du programme indien PDS se fait principalement au niveau de l'État. Contrairement au système brésilien, les préoccupations sanitaires, sociales et environnementales ne sont pas prises en compte dans les critères nationaux de passation des marchés publics, qui sont uniquement fondés sur le prix. Les collectivités qui souhaitent prendre en compte d'autres critères doivent en assumer la charge financière et les risques. Néanmoins, un certain nombre d'États se sont efforcés de diversifier et d'acquérir localement les aliments proposés par le biais du système de distribution publique, en plus d'améliorer la qualité nutritionnelle des repas de midi.

Réglementation des produits alimentaires ultra-transformés et environnements scolaires sains

Les mesures réglementaires visant à décourager la consommation de produits alimentaires malsains constituent un autre domaine crucial pour concrétiser la transformation du système alimentaire et protéger le droit des personnes à l'alimentation, à la nutrition et à la santé. Malgré l'influence et l'ingérence massives des entreprises dans ce domaine, plusieurs collectivités locales – principalement au Brésil et en Colombie – ont pris l'initiative et sont parvenues à adopter des mesures réglementaires. Il s'agit principalement de mesures visant à protéger les environnements scolaires sains. Ces mesures sont relativement récentes et leur mise en œuvre est donc encore à venir.

Programmes de soutien à la petite production et aux cultures traditionnelles

Les politiques et les programmes qui favorisent et soutiennent la production alimentaire à petite échelle et paysanne jouent un rôle crucial dans la transformation des systèmes alimentaires et la garantie du droit à l'alimentation et à la nutrition. Plusieurs des initiatives décrites plus haut ont un impact direct sur les petit-es producteur-rices de denrées alimentaires. D'autres initiatives comprennent des régimes de retraite ciblés pour les personnes pratiquant l'agriculture dans certaines municipalités du Népal et la mise à disposition d'un espace de marché (en particulier dans les zones urbaines) permettant la vente directe des produits des petites fermes. Les services de vulgarisation constituent une compétence essentielle supplémentaire des collectivités locales, en particulier en milieu rural. Le cas de l'Inde illustre les conséquences dévastatrices de l'incapacité des collectivités locales à mettre en place de tels services.

Enfin, il existe des initiatives prometteuses, telles que celles prises par les gouvernements locaux d'Indonésie, axées sur la promotion d'une production diversifiée de variétés de cultures traditionnelles et leur consommation, y compris dans les écoles, dans un pays qui dépend fortement du riz importé.

LES ESPACES PARTICIPATIFS POUR S'ENGAGER DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les conseils locaux de politique et les autres espaces de participation publique jouent un rôle essentiel dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques relatives aux systèmes alimentaires et des mesures connexes. Ils constituent une composante fondamentale de la gouvernance démocratique des systèmes alimentaires et sont à ce titre à la fois une condition préalable et un résultat souhaité de la transformation du système alimentaire.

Les cas individuels des pays illustrent la grande variété de mécanismes de participation qui existent – ou sont en cours d'élaboration – à travers le monde. Il s'agit aussi bien de structures institutionnalisées, comme au Brésil ou en Colombie (partiellement prescrites par la législation nationale) que de structures plus informelles, comme en Zambie ou à Gaza. Par ailleurs, si certains pays disposent d'espaces dédiés aux questions d'alimentation et de nutrition, d'autres disposent d'espaces plus généraux pour influencer sur l'élaboration des politiques locales (par exemple, le forum des ONG en Ouganda). Le pouvoir relatif des conseils de politique alimentaire et des espaces de participation similaires pour influencer de manière significative les politiques publiques dépend non seulement de la structure institutionnelle du pays, mais varie également à l'intérieur des pays – avec de grandes différences non seulement entre les municipalités, mais aussi entre les différents conseils thématiques. Le rôle de la société civile dans les conseils et les espaces varie également, allant de membre permanent avec droit de vote à membre invité sans droit de vote, en passant par l'absence totale de distinction entre les acteurs participants.

L'une des particularités du système brésilien des CONSEA est sa structure à plusieurs niveaux, qui permet un dialogue entre les CONSEA des municipalités, des États et du pays. Leur nette orientation vers le droit à l'alimentation et à la nutrition et la règle selon laquelle la présidence doit être occupée par la société civile sont d'autres caractéristiques uniques des CONSEA brésiliens.

L'absence de règles claires concernant la participation et la distinction entre les différentes catégories de participants, à savoir les détenteurs de droits et la société civile d'intérêt public, et les entités d'intérêt privé, telles que les entreprises et leurs fondations, constitue un défi majeur pour bon nombre de conseils et d'espaces locaux. Si, dans certains cas, aucune indication n'est fournie quant à la composition des organes, dans d'autres cas, de telles indications existent mais sont imprécises. Il n'existe généralement pas de mesures préventives contre les conflits d'intérêts pour éviter toute influence indue de la part des entreprises. Cela a permis aux entreprises de l'agroalimentaire de s'immiscer dans ces espaces, y compris au niveau de leur présidence, en particulier lorsqu'ils sont devenus plus influents. Les entreprises agissent souvent par l'intermédiaire de leurs fondations, qui prétendent faire partie de la société civile.

Une autre difficulté rencontrée dans certains cas est la multitude de conseils politiques thématiques en place et la communication limitée entre eux. Cela entrave les discussions interdisciplinaires et intersectorielles, essentielles pour une action véritablement transformatrice dans l'ensemble du système alimentaire. Cela fait également peser une lourde charge sur les fonctionnaires et la société civile, qui sont ainsi contraints de disperser leur engagement entre les différents conseils.



5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans la plupart des pays étudiés, les collectivités locales, et en particulier les collectivités municipales, sont considérées comme plus accessibles et plus réceptives aux revendications sociales des communautés. Elles sont plus proches de leurs populations et des réalités territoriales, et donc plus sensibles aux pressions venant de la base. Dans les contextes où les régimes autoritaires ont complètement fermé leurs portes à la participation sociale, dans les situations de crises prolongées ou lorsque les collectivités nationales se sont totalement alignées sur les intérêts des entreprises, les collectivités locales peuvent constituer des lieux d'espoir pour des programmes alternatifs et pilotés par les populations.

Les collectivités locales sont également de plus en plus conscientes de la nécessité d'adopter des mesures pour protéger l'environnement et la santé de leur population. Elles sont les témoins directs des effets dévastateurs des crises de la biodiversité, du climat, de l'alimentation et de la santé provoquées par le système alimentaire industriel et un modèle de production fondé sur l'extraction et l'exploitation. Les collectivités locales reconnaissent de plus en plus le rôle décisif que les systèmes alimentaires locaux peuvent jouer dans la promotion des économies locales, des moyens d'existence et de la santé, ainsi que dans leur résilience en temps de crise.

Les collectivités locales discutent et adoptent un large éventail de mesures pour transformer nos systèmes alimentaires et faire progresser le droit à l'alimentation et à la nutrition : marchés publics, promotion des marchés locaux, soutien direct aux petit-es producteur-rices et à la préservation des terres agricoles, interdiction des produits agrottoxiques et de la commercialisation des aliments ultra-transformés et politiques globales de promotion de l'agroécologie, de la souveraineté alimentaire et du droit à l'alimentation. Il est clair que beaucoup de choses peuvent être faites – et sont faites – au niveau des municipalités et des États ou des provinces. Alors que les collectivités locales s'organisent de plus en plus en réseaux régionaux et internationaux, leur engagement dans les débats sur les politiques publiques relatives à l'alimentation (et aux systèmes alimentaires) leur ouvre d'importantes possibilités pour apporter leurs expériences sur la scène internationale et s'attaquer à certains des obstacles auxquels elles ont été confrontées.

Si la sphère locale dispose d'un grand potentiel pour mettre en place des politiques partant de la base qui favorisent la souveraineté alimentaire et le droit à l'alimentation, il est également important de ne pas l'idéaliser, de ne pas négliger les contraintes et les défis réels qui existent et de réfléchir à la manière dont ils peuvent être abordés. La marge de manœuvre dont disposent les autorités locales varie considérablement d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre, tout comme leurs ressources humaines et financières. En outre, le contexte local n'existe pas en vase clos, mais est influencé par les cadres nationaux et internationaux et les dynamiques de pouvoir, y compris celles liées aux entreprises, tout en ayant ses propres dynamiques de pouvoir (en lien, par exemple, avec les élites locales).

Cette étude a illustré différentes étapes qui peuvent permettre d'aborder au moins certaines de ces questions complexes. Une lutte importante consiste à sauvegarder juridiquement les compétences des collectivités locales à édicter des règles dans l'intérêt de leur population et à protéger les droits humains. Il convient de reconnaître que les obligations en matière de droits humains n'incombent pas seulement aux collectivités nationales, mais à tous les niveaux de gouvernement, et qu'en cas de conflit entre des mesures adoptées à différents niveaux, les mesures les plus favorables aux droits humains doivent prévaloir.

Par ailleurs, quel que soit le contexte, il est essentiel de sensibiliser les collectivités locales sur le droit à l'alimentation et d'insérer ce dernier dans leurs priorités, ainsi que de renforcer leur capacité d'action. De nombreuses autorités locales ne connaissent pas leurs obligations en matière de droits humains, ni le rôle qu'elles peuvent jouer dans les questions relatives au système alimentaire, ni leur potentiel de changement. Il se peut aussi qu'elles ne disposent pas des ressources humaines et des compétences techniques nécessaires pour promouvoir de tels changements, même lorsqu'elles en perçoivent la nécessité. C'est ici que les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle essentiel en mobilisant et en poussant en faveur du changement au niveau local, mais aussi en accompagnant et en offrant un soutien tangible aux collectivités locales, en leur permettant de remplir un rôle pour lequel elles ne sont souvent pas explicitement mandatées, ni équipées techniquement et financièrement.

Tout ceci exige un changement de paradigme. La société civile doit reconnaître que les autorités locales sont des acteurs importants dans la transformation des systèmes alimentaires et qu'elles sont compétentes pour apporter des changements, même compte tenu de l'espace restreint qui leur est imparti. Plus les demandes et le soutien pratique seront dirigés vers les collectivités locales, plus ces dernières prendront des mesures, et d'autres suivront. Le niveau local deviendra plus pertinent et les possibilités d'action s'élargiront. Les réseaux de la société civile et des mouvements sociaux, ainsi que les réseaux de collectivités locales, tant nationaux qu'internationaux, peuvent jouer un rôle clé dans cet effort en relayant les informations sur ce qui se passe d'un endroit à l'autre, en créant des espaces d'échange horizontaux et en apportant un soutien pratique.

Les différents niveaux d'autonomie et de compétences pour élaborer des politiques ou des réglementations faisant autorité requièrent des méthodes distinctes capables de susciter un changement selon le contexte spécifique. Il convient également de se montrer stratégique et de choisir le niveau de gouvernement le plus réceptif à un moment donné. Par exemple, si une administration nationale ou provinciale progressiste est au pouvoir, il peut être judicieux d'investir dans la mise en place de changements à ce niveau-là, plutôt que de lutter contre un gouvernement municipal régressif ou fermement contrôlé par les élites locales.

Dernier point, mais non des moindres, la manière dont nous mettons en œuvre la réalisation des droits humains au niveau local est directement liée à la responsabilité de l'État vis-à-vis de sa population. Pour promouvoir de véritables changements à tous les niveaux de gouvernement, il est fondamental de créer des espaces permettant un engagement significatif de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques liées à l'alimentation et à la nutrition, ainsi que de réglementer la participation des entités du secteur privé dans ces espaces. Si les espaces de participation peuvent être plus accessibles au niveau local, ils peuvent aussi être moins réglementés en ce qui concerne les personnes qui peuvent y prendre part. Si, à première vue, cette approche apparemment non discriminatoire et inclusive peut sembler positive, elle peut en réalité renforcer les déséquilibres de pouvoir et l'exclusion existants, au lieu de les démanteler. En ce sens, il est essentiel d'établir des règles de participation claires visant à équilibrer les rapports de force en soutenant la participation des groupes marginalisés et défavorisés et en donnant la priorité à leurs voix, tout en établissant des restrictions claires à la participation des groupes susceptibles de présenter des conflits d'intérêts.

RECOMMANDATIONS

Collectivités locales et leurs réseaux :

- Réaffirmer les obligations des collectivités locales en matière de droits humains et les utiliser pour défendre des mesures progressistes. Tirer parti de l'expertise de la société civile d'intérêt public dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces mesures.
- Créer des espaces aux niveaux national et international afin de garantir un échange horizontal et un apprentissage concernant les politiques transformatrices et fondées sur les droits humains relatives aux systèmes alimentaires développées à l'échelon local. Dépasser l'accent mis sur les meilleures pratiques pour inclure des discussions sur les obstacles et la manière de les surmonter.
- Créer des espaces pour un engagement significatif de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques. Ces espaces doivent être dotés de règles de participation claires distinguant les différents types et rôles des participants (en particulier les détenteurs de droits par rapport aux acteurs d'intérêt privé). Une priorité et un soutien clairs doivent être accordés pour faciliter la participation des groupes les plus touchés par la faim et la malnutrition, tout en limitant la participation des groupes susceptibles de présenter des conflits d'intérêts.

Collectivités nationales :

- Fournir des précisions normatives sur les compétences de chaque niveau de gouvernement dans le domaine des systèmes alimentaires. Faire des droits humains et de l'environnement le fondement des décisions en cas de conflit, conformément aux principes du droit international.
- Créer des espaces permettant d'articuler et de soutenir les efforts des collectivités locales en faveur de systèmes alimentaires durables, sains et équitables. Travailler de pair avec les collectivités locales pour identifier et éliminer les obstacles.
- Tirer parti de l'expérience d'autres pays, comme la direction nationale en Argentine ou la structure CONSEA au Brésil.

Nations Unies et coopération bilatérale :

- Apporter un soutien financier, technique et politique aux efforts déployés par les collectivités locales pour transformer les systèmes alimentaires afin de les aligner sur les droits humains. Veiller à ce que les programmes de coopération n'interfèrent pas avec les efforts déployés par les collectivités locales en matière de droits humains.
- Offrir un espace dans les processus politiques internationaux pour tirer des enseignements des expériences vécues par les collectivités locales. Cela devrait aller au-delà de l'approche classique fondée sur les meilleures pratiques et mettre l'accent sur le rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre des obligations en matière de droits humains.
- Reconnaître et soutenir le rôle vital des collectivités locales au moment de garantir le droit à l'alimentation et à la nutrition dans les systèmes alimentaires et agricoles touchés par des conflits et des crises prolongées.

Société civile :

- Reconnaître le rôle important des collectivités locales en tant que détenteurs d'obligations en matière de droits humains et leur adresser des demandes claires.
- Fournir un soutien technique et des outils susceptibles d'aider les collectivités locales à élaborer des politiques relatives aux systèmes alimentaires fondées sur les droits humains et des mesures connexes.
- Travailler avec les juges et apporter un soutien aux affaires judiciaires pertinentes afin de créer un environnement juridique favorable à une action des collectivités locales fondée sur les droits humains.

RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES

Outre la sensibilisation générale aux droits humains et à la transformation des systèmes alimentaires, les autorités gouvernementales ont besoin d'outils concrets pour les aider à agir. Plusieurs exemples de ce type peuvent être trouvés en Amérique latine. L'un d'entre eux est un [livret](#) élaboré par FIAN Colombie sur les mesures que peuvent prendre les autorités locales pour garantir le droit à l'alimentation et à la nutrition dans le contexte des plans de développement territorial, ainsi qu'une [boîte à outils](#) pour orienter les actions territoriales visant à faire progresser le droit à l'alimentation et à la nutrition. Un autre exemple est le [Guide sur l'alimentation saine dans les écoles à l'attention des municipalités](#), élaboré par l'Institut brésilien de défense des consommateurs (IDEC), qui vise à guider les responsables de l'élaboration des politiques au niveau municipal dans la mise en œuvre de politiques et d'actions visant à promouvoir des régimes alimentaires sains et durables. La [direction nationale de l'Agroécologie](#), en Argentine, a également publié un [Guide sur l'agroécologie à l'attention des municipalités](#) contenant 16 recommandations pour des mesures concrètes en faveur d'une transition locale vers l'agroécologie.

ANNEXE 1 – LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES ET DES AUTRES PERSONNES AYANT DIRECTEMENT CONTRIBUÉ AU PROJET⁵⁷

Gloria Michira

ASSOCIATION DES PARLEMENTAIRES KÉNYANS POUR LES DROITS HUMAINS

Paola Romero Niño, Anyi Castelblanco, Carolina Carvajal Castro

FIAN COLOMBIE

Elisabetta Recine

UNIVERSITÉ DE BRASILIA, FORUM BRÉSILIEN DE SOUVERAINETÉ ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE (FBSSAN)

Pedro Vasconcelos Rocha, Adelar Cupsinski

FIAN BRÉSIL

Marcos Ezequiel Filardi

RÉSEAU DES CHAIRES LIBRES DE SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE ET COLLECTIFS ANIMÉS DU MÊME ESPRIT (RED CALISAS), ARGENTINE

Rehema Namaganda

FIAN OUGANDA

Vladmir Chilinya

FIAN ZAMBIE

Frances Davies

ALLIANCE ZAMBIENNE POUR LA BIODIVERSITÉ (ZAAB)

Thilak Adhikari

FIAN NÉPAL

Aditya Shrivastava

CAMPAGNE POUR LE DROIT À L'ALIMENTATION EN INDE

Afsar Jafri

GRAIN, INDE

Betty Tiominar

FIAN INDONÉSIE

Ahmed Sourani

GUPAP, PALESTINE

Des contributions écrites supplémentaires ont été reçues de **Barbara Nalubanga**, IBFAN Ouganda.

⁵⁷ Dans le cas d'Ahmed Sourani et de Frances Davies, aucun entretien approfondi n'a été réalisé. Cependant, les informations complètes que ces personnes ont fournies au cours des consultations et dans leurs courriels de suivi, ont été utilisées pour élaborer les sections sur la Palestine et la Zambie respectivement, c'est pourquoi elles sont mentionnées dans la liste des contributions directes.



FIAN
INTERNATIONAL